

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Avaliku õiguse osakond

Dmitri Skatško

**RIIGI ÕIGUSABI MÄÄRAMINE HALDUSKOHTUMENETLUSES**

Magistritöö

Juhendaja  
dotsent Vallo Olle

Tartu  
2016

## SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	4
1. RIIGI ÕIGUSABI OLEMUS.....	8
1.1. Riigi õigusabi mõiste ja liigid.....	8
1.2. Riigi õigusabi määramisega kaitstavad põhiõigused.....	9
1.2.1. Õigus riigipoolsele abile.....	10
1.2.2. Kohtusse pöördumise õigus.....	11
1.2.3. Õigus võrdsele kohtlemisele.....	13
1.3. Riigi õigusabi määramisega kindlustatav proportsionaalsuse põhimõte.....	14
1.4 Riigi õigusabi osutaja.....	17
2. RIIGI ÕIGUSABI MÄÄRAMISE MENETLUS.....	20
2.1. Taotlus riigi õigusabi saamiseks.....	20
2.2. Riigi õigusabi saamiseks õigustatud isikud.....	25
2.3. Riigi õigusabi taotluse lahendamine.....	26
2.4. Riigi õigusabi andmisest keeldumise alused.....	28
2.5. Määratud riigi õigusabi jätkuvus.....	36
2.6. Riigi õigusabi andmata jätmise või määratud riigi õigusabi tühistamise vaidlustamine.....	37
3. FÜÜSILISE ISIKU VÕIME ISE KAITSTA OMA ÕIGUSI KUI RIIGI ÕIGUSABI ANDMISEST KEELDUMISE ALUS.....	39
3.1 Halduskohtuliku uurimisprintsipi ja selgitamiskohustuse olemus ja ulatus .....	39
3.2 Haldusasja keerulisus .....	41
3.2.1. Haldusasja keerulisus isikust olenevatel põhjustel.....	41
3.2.2. Haldusasja keerulisus isikust mitteolevatel põhjustel .....	44
3.3. Poolte võrdsus.....	45
4. MITTEVARALISE KAHJU HÜVITAMISE NÕUE KUI RIIGI ÕIGUSABI ANDMISEST KEELDUMISE ALUS .....	48
4.1. Mittevaralise kahju mõiste ja selle hüvitamise olemus.....	48
4.2. Keeldumise aluse legitiimne eesmärk.....	50
4.3 Keeldumise aluse proportsionaalsus.....	54
4.3.1 Sobivus.....	54
4.3.2 Vajalikkus.....	54
4.3.3 Mõõdukus.....	55

4.4 Tungiva avaliku huvi esinemine kui õigusabi andmisest keeldumise aluse kohaldamata jätmise võimalus.....	56
KOKKUVÕTE.....	60
НАЗНАЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРАВОВОЙ ПОМОЩИ В АДМИНИСТРАТИВНО-СУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ. РЕЗЮМЕ.....	65
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU.....	71
KASUTATUD KIRJANDUS.....	71
KASUTATUD ÕIGUSAKTID.....	72
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA.....	72
LISA 1. Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks.....	75

## SISSEJUHATUS

Eesti Vabariigi Põhiseaduse<sup>1</sup> (PS) teine peatükk sisaldab pika, kuid mitteammendava loetelu põhiõigustest, vabadusest ja kohustusest. Demokraatlik õigusriik peab tagama nende põhiõiguste tõhusad rakendusvõimalused. Üheks oluliseks õiguste, vabaduste ja kohustuste teostamise tagatiseks on igal inimesel võimalus saada kvaliteetset õigusnõuannet, esindust kohtus ja kohtuvälises menetluses. Õigusemõistmine võib olla kuitahes aus ja õiglane, kuid kui sellele puudub tõhus juurdepääs, jäävad isikute õigused siiski kaitseta.<sup>2</sup> Kahjuks on tänapäeval tasulised õigusteenused väga kallid, mistõttu pole need üldse kas kättesaadavad või on nende kättesaadavus vähemkindlustatud elanikkonnale oluliselt piiratud. Samas ka need inimesed, kes oma majandusliku seisundi tõttu ei saa endale lubada tasulisi õigusteenuseid, on igapäevaelus tekkivate õigussuhete täisväärtuslikud osapooled, kellel on õigussuhete tekkimise tagajärjel olemas juriidilised kohustused ja subjektiivsed õigused.

PS § 28 lg 2 kohaselt peab riik tagama oma kodanikele ja, kui seadus ei sätesta teisiti, ka Eestis viibivatele välisriikide kodanikele ning kodakondsuseta isikutele abi puuduse korral. Abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused sätestab seadus. Tõhusa õigusabi puudumine võib oluliselt takistada kõigi PS-s sätestatud vabaduste ja kohustuste rakendamist isikute poolt. Isik ei saa oma õigusi kaitsta, kui ta ei suuda hinnata, kuidas tema õigusi rikutakse ning millised on vabaduste ja õiguste kaitse vahendid. Põhiõigusteks, mida tasuta riigi õigusabi puudumine kõige enam piirab, on PS § 15 lg 1 esimesest lausest koosmõjus §-ga 14 tulenev üldine põhiõigus tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele, millega on hõlmatud üksikisiku kohtusse pöördumise õigus.<sup>3</sup> Üldine kohtusse pöördumise õigus on ühtaegu nii põhiõigus kui ka üks õigusriigi keskne põhimõte, selle nurgakivi. Riiki ei muuda õigusriigiks veel tõsiasi, et on olemas seadused, mis määravad kindlaks avaliku võimu pädevuse ja volitused. Riiki, milles on olemas seadused, võib nimetada seadusriigiks. Seadusriigist saab õigusriik alles siis, kui on olemas ka kohtud, mis otsustavad üksikjuhul õiguste ja vabaduste ulatuse ning avaliku võimu pädevuste ja volituste üle. Üldine kohtusse pöördumise õigus on niisiis see, mis riigist lõppastmes õigusriigi teeb ja ilma milleta õigusriik on mõeldamatu.<sup>4</sup> Selleks, et ka vähemkindlustatud isikud saaksid tõhusamalt

---

<sup>1</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT 1992, 26, 349 ... RT I, 15.05.2015, 2.

<sup>2</sup> M. Rask. Ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta. Ettekanne Riigikogu 2011. aasta kevadistungjärgul, lk 7. Arvutivõrgus: [http://www.riigikohus.ee/vfs/1114/1\\_Riigikohtu%20esimehe%20ettekanne%20riigikogule\\_09.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1114/1_Riigikohtu%20esimehe%20ettekanne%20riigikogule_09.pdf) (16.03.2013).

<sup>3</sup> PS. Komm vlj. § 15 komm. 2.1.1. Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-15/>.

<sup>4</sup> PS Komm. Vl. § 15 komm. 1.2.

realiseerida eelpoolnimetatud põhiõigusi, on seadusega kehtestatud võimalus saada õigusabi riigi kulul.<sup>5</sup> Võimalus saada õigusabi riigi kulul ei ole absoluutne. Ainult isiku maksejõuetuse olemasolu ei anna veel alust riigi õigusabi saamise määramiseks. Lisaks maksejõuetusele peab õigusabi saamist sooviv isik vastama ka muudele seaduses kehtestatud nõuetele. Kuna magistritöö maht ei võimalda detailselt analüüsida kõiki kehtestatud riigi õigusabi andmisest keeldumise aluseid, siis peetakse vajalikuks lähemalt peatuda vaid kahel neist, mis tulenevad RÕS § 7 lg 1 p-dest 1 ja 6 ning pälvivad oma sagedase kasutuse poolest enam tähelepanu.

Töö teemast lähtuvalt analüüsitakse käesolevas töös riigi õigusabi määramata jätmist halduskohtumenetluses, jättes kõrvale eraõiguslikud vaidlused. Seega, haldusprotsessis menetlusabi andmise (sh. riigi õigusabi määramise) üldseadusena on aluseks võetud halduskohtumenetluse seadustik<sup>6</sup> (HKMS) ning vastava eriseadusena – RÕS.

Avalik-õiguslike suhete omapäraks on peale subordinatsiooni ka see, et reeglina on riiki esindav ametnik oma eriala spetsialist, kes õigusvaidluse tekkimise korral on võimeline ise või vajadusel juristi abil oma positsioone kohtumenetluses kaitsma. Seevastu vähemkindlustatud isik, kellel puuduvad rahalised vahendid endale advokaadi palkamiseks, jääb kohtuprotsessis üksi ja võib loota ainult kohtu abile, mis tuleneb uurimisprintsipist ja selgitamiskohustusest (HKMS § 2 lg-d 5 ja 4). Sellest tulenevalt on käesoleva magistritöö esimeseks eesmärgiks selgitada välja, millistel juhtudel võib kohus, viidates uurimispõhimõttele, keelduda riigi õigusabi andmisest põhjendusega, et isik on ise võimeline kaitsma oma õigusi haldusprotsessis.

Nii varaline kui ka mittevaraline kahju võib tekkida nii era- kui ka avalik-õiguslikus suhtes. Isiku subjektiivne õigus nõuda avalik-õiguslikus suhtes tekitatud mittevaralise kahju hüvitamist tuleneb kõigepealt PS §-st 25. Selle põhiõiguse tagamine on vastavalt PS §-le 14 seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu kohustus. Nimetatud põhiõiguse lünkadeta realiseerimine on võimalik ainult siis, kui isikul on avatud kohtusse pöördumise tee. Kuna riigi õigusabi andmata jätmise seoses mittevaralise kahju hüvitamise nõude esitamisega võib piirata kohtusse pöördumise võimalust, on tegu nii PS § 15 lg 1 esimesest lausest kui ka §-st 25 tulenevate põhiõiguste riivega. Sellest tulenevalt on käesoleva magistritöö teiseks eesmärgiks välja selgitada, kas mittevaralise kahju hüvitamise nõude esitamise korral riigi õigusabi admise keeld olukorras, kus ei esine tungivat avalikku huvi, on demokraatlikus õigusriigis vajalik. Kuivõrd tungiva avaliku huvi

---

Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-15/>.

<sup>5</sup> Riigi õigusabi seadus (RÕS). - RT I 2004, 56, 403 ... RT I, 06.01.2016, 29.

<sup>6</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I, 23.02.2011, 3 ... RT I, 13.04.2016, 3.

esinemisel on siiski võimalik saada riigi õigusabi, siis uuritakse magistritöös samuti seda, kas tungiv avalik huvi esineb asjades, mis puudutavad riigivastutuse seaduse<sup>7</sup> (RvastS) § 9 lg-s 1 nimetatud õiguste riivet.

Nimetatud eesmärkide saavutamiseks on käesolev magistritöö struktuuriliselt jaotatud neljaks peatükiks. Esimeses peatükis selgitakse välja riigi õigusabi mõiste ja selle liigid ning riigi õigusabi määramisega kaitstavad põhiõigused ja asjakohased õiguse põhimõtted. Analüüsitakse nende põhiõiguste ja printsiipide sisu ja ulatust. Teises peatükis on fookuses on riigi õigusabi määramise menetlus, riigi õigusabi andmisest keeldumiste alused ning nende kohaldamine siseriiklikus kohtupraktikas ajavahemikul 01.03. 2005-02.05. 2016. Detailsemalt käsitletakse halduskohtu tegevust alates riigi õigusabi taotluse esitamisesest kuni taotluse osas kohtulahendi tegemiseni. Kolmandas peatükis analüüsitakse halduskohtu abi olemust ja ulatust ning sisustatakse kohtupraktika abil asja keerulisuse ja poolte võrdsuse mõisted. Selle kaudu otsitakse vastust küsimusele, kas isik on alati võimeline kaitsma kohtu abil oma riivatud õigusi haldusprotsessis. Neljandas peatükis tuvastatakse mittevahalise kahju mõistet ja selle olemust avalik-õiguslikus suhtes ning analüüsitakse RÕS § 7 lg 1 p-st 6 tuleneva riigi õigusabi andmisest keeldumise vajalikkust. Täiendavalt otsitakse vastust küsimusele, kas tungiv avalik huvi esineb asjades, milles taotletakse mittevahalise kahju hüvitamist seoses RVastS § 9 lg-s 1 nimetatud õiguste rikkumisega.

Käesoleva magistritöö hüpoteesideks on järgmised väited: 1) halduskohtumenetluses on kohtul alati võimalik keelduda riigi õigusabi andmisest RÕS § 7 lg 1 p 1 alusel (isik on ise võimeline kaitsma oma õigusi), viidates halduskohtu uurimisprintsiiobile ja sellest tulenevale selgitamiskohustusele; 2) RÕS § 7 lg 1 p-s 6 sätestatud riigi õigusabi andmisest keeldumise aluse (mittevahalise kahju hüvitamise nõude esitamise korral) legitiimne eesmärk ei kaalu üles PS §-dest 15 ja 25 tulenevate põhiõiguste riivet.

Käesolevas töös püstitatud eesmärkide saavutamiseks kasutatakse analüütilist ja võrdlevat uurimismeetodit.

Töös on allikatena kasutatud õiguskirjandust, teadusartikleid, õpikuid, kohtupraktika analüüse, PS kommentaare ja õiguskantsleri seisukohti ning pöördumisi. Samuti töös on viidatud Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK), Riigikohtu ja madalamate astmete kohtu lahenditele. Õigusaktidest on

---

<sup>7</sup> Riigivastutuse seadus. - RT I 2001, 47, 260, ... RT I, 13.09.2011, 11

töös enim kasutatud RÕS-i, HKMS-i, PS-i ja RVastS-i, aga samuti advokatuuriseadust<sup>8</sup> (AdvS) ja inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni<sup>9</sup> (EIÕK).

---

<sup>8</sup> Advokatuuriseadus. - RT I 2001, 36, 201 ... RT I, 04.03.2016, 2.

<sup>9</sup> Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. - RT II 2010, 14, 54.

# 1. RIIGI ÕIGUSABI OLEMUS

## 1.1. Riigi õigusabi mõiste ja liigid

Riigi õigusabi andmist Eestis reguleerib 28.06. 2004 vastu võetud RÕS, mis jõustus 01.03. 2005. Vajadus selle seaduse vastuvõtmiseks oli tingitud sellest, et riigipoolne õigusabi piirdus vaid maksejõuetu isiku kohtumenetluses õigusabi eest tasumisest täieliku või osalise vabastamisega. Riigi õigusabi piirdumine üksnes kohtumenetlusega ja võimalike abisaajate ringist juriidiliste isikute välistamine ei vastanud aga enam tänapäevastele vajadustele ja standarditele. Ka olid Euroopa Liit ja Euroopa Nõukogu juhtinud tähelepanu Eestis riigi poolt tagatava õigusabi süsteemi ebapiisavale väljahitamisele.<sup>10</sup>

Hetkel kehtiva RÕS eesmärgiks on tagada kõigile isikutele (nii füüsilistele kui ka juriidilistele) asjatundliku ja usaldusväärse õigusteenuse õigeaegne ja piisav kättesaadavus (RÕS § 2). Siiski pole riigi õigusabi piiramat, piirangud tulenevad RÕS-st.

Riigi õigusabi andmine seisneb selles, et õigusmenetluses (kriminaalmenetlus, väärteomenetlus, tsiviilkohtumenetlus, halduskohtumenetlus, haldusmenetlus, täitemenetlus), milles isik osaleb ja mille üle otsustamine on Eesti kohtu pädevuses, esindab ja nõustab teda Eesti Advokatuuri poolt määratud advokaat (RÕS § 5 lg 1).

Riigi õigusabi liigitatakse vastavalt sellele, millises kohtu- või kohtuvälises menetluses vähemkindlustatud ja õigusnõustamist vajav isik seda taotleb. Tulenevalt RÕS § 4 lg-st 3 on õigusabi liikideks: 1) määratud kaitse kriminaalmenetluses; 2) isiku esindamine kriminaalasja kohtueelses menetluses ja kohtus; 3) isiku kaitsmine väärteoasja kohtuvälises menetluses ja kohtus; 4) isiku esindamine tsiviilasja kohtueelses menetluses ja kohtus; 5) isiku esindamine halduskohtumenetluses; 6) isiku esindamine haldusmenetluses; 7) isiku esindamine täitemenetluses; 8) isiku esindamine teistmismenetluses; 9) õigusdokumendi koostamine; 10) isiku muu õigusnõustamine või muu esindamine.

Võimalus saada riigi õigusabi kohtueelsetes menetlustes avanes alates 28.06. 2004 ehk RÕS vastuvõtmisega. Varem ei olnud seda võimalust ette nähtud ei kohtumenetlust ega kohtueelseid

---

<sup>10</sup> Riigi õigusabi seaduse eelnõu (249 SE I) seletuskiri I. peatükk.  
Arvutivõrgus: file:///C:/Users/1/Downloads/040410004%20(3).pdf.



menetlusi reguleerivates õigusaktides.<sup>11</sup> Võrreldes seni kehtinud riigi õigusabi andmist reguleerivate õigusaktidega, oli RÕS uuenduseks kahtlemata ka see, et riigi õigusabi liigiks määrati õigusdokumendi koostamine ja isiku muu õigusnõustamine või muu esindamine. Vajadus selle järgi oli tingitud sellest, et seadusandja pidas vajalikuks juba õigussuhte tekkimise algfaasis esmase õigusabi andmist, kuna just selles staadiumis kvalifitseeritakse vaidlust, mis määrab kõikide järgnevate toimingute suuna.<sup>12</sup>

Riigi õigusabi ei tähenda absoluutselt tasuta õigusabi. Riigi õigusabi osutamise eest makstakse õigusteenust osutavale advokaadile tasu. Õigusteenuse osutamise kulud kannab isiku eest riik, kuid riigil on õigus need kulud hiljem õigusabi saanud isikult osaliselt või täielikult sisse nõuda, kui isikut ei olnud eelnevalt osaliselt või täielikult vabastatud riigi õigusabi kulude hüvitamisest ja tema majanduslik olukord ei ole viie aasta jooksul pärast riigi õigusabi osutamise lõpetamist oluliselt paranenud (RÕS § 28 lg 1). Sellest tulenevalt leiab käesoleva töö autor, et riigi õigusabi osutamine ei erine sisu osas muust õigusteenuse osutamisest, sellele laienevad kõik nõuded, mis kehtivad muu õigusteenuse osutamisel. Erinevus seisneb üksnes õigusabikulude tasumise korras.

RÕS § 8 kohaselt antakse riigi õigusabi ühel järgneval viisil: 1) õigusabi andmine kohustuseta hüvitada riigi õigusabi tasu ja riigi õigusabi kulud; 2) õigusabi andmine kohustusega ühekordse maksena täielikult või osaliselt hüvitada riigi õigusabi tasu ja riigi õigusabi kulud; 3) õigusabi andmine kohustusega osamaksetena täielikult või osaliselt hüvitada riigi õigusabi tasu ja riigi õigusabi kulud. Seega on riigi õigusabi osutamise regulatsioon paindlik, võimaldades saada riigi õigusabi isikutel, kes suudavad selle eest tasuda üksnes osaliselt või osamaksetena, aga samuti isikutel, kes üldse ei suuda endale advokaati palgata.

## **1.2. Riigi õigusabi määramisega kaitstavad põhiõigused**

Riigiga suhtlemisel, vaidlemisel ja bürokraatiatõkete ületamisel on üksikisik nõrgem pool, sest ametnik, kes riiki esindab, on reeglina oma ala spetsialist. Õigusabi osutamine riigi kulul riigiga vaidlemiseks on tsiviilühiskonna tunnus, mis peab tagama ka vähekindlustatud isikute põhiõiguste kaitse.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Riigi õigusabi seaduse eelnõu seletuskiri ... (viide 10).

<sup>12</sup> Riigi õigusabi seaduse eelnõu seletuskiri ... (viide 10).

<sup>13</sup> M. Rask. Arvutivõrgus: <https://www.advokatuur.ee/est/uudised.n/haldusajades-riigi-oigusabi-osutaja-leidmiseks-korraldatud-konkursi-voitja-selgunud>

RÕS on vastu võetud PS §-des 12, 15 ja 28 sätestatud põhiõiguste kaitseks. Selle õigusakti eesmärk on tagada isikute õigus võrdsele õiguskaitsele, nähes ette riigipoolse õigusabi andmise.<sup>14</sup> Sellest tulenevalt on riigi õigusabi määramise otsustamisel kaitstavateks põhiõigusteks kõigepealt isiku õigus riigipoolsele abile (PS § 28), õigus võrdsele kohtlemisele (PS § 12), aga samuti kohtusse pöördumise õigus (PS § 15).

### **1.2.1. Õigus riigipoolsele abile**

PS § 28 lg 2 kohaselt on Eesti kodanikul õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul. PS § 28 nimetab seitse sotsiaalset riski (tervis, vanadus, töövõimetus, toitjakaotus, puudus, lasterikkus, puue), mille puhul eeldatakse isiku toimetulekuraskust ja abivajadust. PS § 28 lg 2 ja § 29 lg 3 koostoimele tuginevalt võib öelda, et isiku abivajadust eeldatakse ka töötuse olukorras.<sup>15</sup> Seejuures on oluline, et õiguskord näeks ette võimaluse saada ka tasuta õigusabi, sest piisava tasuta õigusabi puudumisel rikub seadusandja üldist kohtutee garantiid tegevusetusega. Nende sotsiaalsete riskide realiseerumisel on ühiskond otsustanud üles näidata isiku ja tema perekonnaga solidaarsust (ühiskonnaliikmeid kohustav ehk vertikaalne solidaarsus) ehk tagada inimesele sotsiaalne kaitse osalise või täieliku sissetulekukaotuse või teatud kulude tekkimise puhuks. Sätestab ju ka PS § 28 lg 2, et riik peab tagama oma kodanikele, ja kui seadus teisiti ei sätesta, ka Eestis viibivatele välisriikide kodanikele ning kodakondsuseta isikutele, abi puuduse korral. Antud sätet tuleb käsitleda koosmõjus PS §-dega 13, 14 ja 15, mis kohustavad riiki looma tingimused, et tagada igäühe õigus pöörduda kohtusse. Igäühe võimalus saada kvaliteetset õigusnõuannet, esindust kohtus ja kohtuvälises menetluses ning kaitset kriminaal- ja väärteomenetluses on üheks oluliseks õiguste, vabaduste ja kohustuste teostamise tagatiseks. PS § 28 lõikes 2 ja PS §-des 13, 14 ja 15 sätestatud põhiõiguste kaitseks on seadusandja võtnud vastu RÕS, mille mõte ja eesmärk on tagada isikute õigus võrdsele õiguskaitsele, nähes ette riigipoolse õigusabi andmise. Seega on riigi õigusabi näol tegemist riigipoolse positiivse erimeetmega, mis tagab teatud ebasoodsamates tingimustes olevatele inimestele vajaliku abi.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Õiguskantsleri pöördumine Eesti Kohtunike Ühingu poole, p-d 16-19. Arvutivõrgus: [http://www.ekou.ee/doc/2015-03-16\\_OK- menetlusabi-taotluse-keel.pdf](http://www.ekou.ee/doc/2015-03-16_OK- menetlusabi-taotluse-keel.pdf).

<sup>15</sup> RKHKo 3-3-1-27-11, p 11.

<sup>16</sup> Õiguskantsleri pöördumine ... (viide 14).

### 1.2.2. Kohtusse pöördumise õigus

Mandrieuroopalikus õiguskultuuris on üheks fundamentaalseks õigusriigiga seotud põhimõtteks riigi poolt tagatud kohtusse pöördumise võimalus oma subjektiivsete õiguste kaitseks. PS § 15 lg 1 esimese lause kohaselt on igaühel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Kohtusse pöördumise õigus sisaldab endas ka ühtlasi üldist põhiseaduslikku õigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele.<sup>17</sup> Rahvusvaheliste lepingute sätetest tuleks PS § 15 lg 1 tõlgendamisel arvestada eelkõige EIÕK art-tega 6 ja 13. Nimelt sätestab EIÕK art 6, et igaühel on oma tsiviilõiguste ja kohustuste või temale esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamise korral õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis. Kohtuotsus kuulutatakse avalikult, kuid ajakirjanikke ja üldsust võidakse demokraatlikus ühiskonnas eemaldada kas kogu või osast protsessist kõlbluse, avaliku korra või riigi julgeoleku huvides või kui seda nõuavad alaealise huvid või osapoolte eraelu kaitse või erilistel asjaoludel, kus avalikkus võib kahjustada õigusemõistmise huve, ulatuses, mis on kohtu arvates vältimatult vajalik. Tulenevalt EIÕK art-st 13 on igaühel, kelle käesolevas konventsioonis sätestatud õigusi ja vabadusi on rikutud, õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks riigivõimude ees ka siis, kui rikkumise pani toime ametiisik. Nendest artiklitest kõige olulisem on EIÕK art 6 lg 1 esimeses lauses sätestatud õigus oma tsiviilõiguste ja -kohustuste või esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamise korral õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis. Õigus õiglasele kohtumenetlusele, sealhulgas õigus kohtusse pöörduda, õigus õiglasele kohtulikule arutamisele ja tõhusale õiguskaitsele, on üks olulisemaid õigusi, selleks et tagada tegelikkuses ning päriselt põhiõiguste ja -vabaduste austamine. Lisaks eeltoodule hõlmab kohtusse pöördumise õigus ka riigilõivude küsimust, õigusabi kättesaadavust ja kvaliteeti.<sup>18</sup> Tasub märkida, et kuigi EIÕK art 6 sõnastusest see otseselt ei tulene, on Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) laiendanud selle artikli kehtivust ka paljudele haldusasjadele, arvates siiski välja mõned valdkonnad, nagu nt valimisõiguse või maksuõiguse.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> RKPJKo 27.05.2009, 3-4-1-6-09, p 15, 20 ja 22.

<sup>18</sup> Laffranque, J. Kas ja kuidas vaidlustada vaesust, demokraatiapuudust ja õiguskaitse nappust? *Juridica* 2013/I.

<sup>19</sup> EIKo 21.10.1997, 24194/94, p 49, *Pierre-Bloch vs. Prantsusmaa*; EIKo 12.07.2001, 44759/98, *Ferrazzini vs. Itaalia*.

Nagu eelpool sai juba mainitud, sisaldab kohtusse pöördumise õigus endas ühtlasi ka üldist põhiseaduslikku õigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele. Üldise põhiõiguse tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele esemeline kaitseala on väga mitmetahuline ning oluliselt mõjutatud EIÕK art-te 6 ja 13 kaitsealadest ning neile EIK-i poolt antud tõlgendustest. Selle osagarantiideks võib pidada õigust pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse ehk üldist kohtutee garantiid, õigust ausale kohtueelsele haldusmenetlusele, õigust kohtu sõltumatusse ja erapooletusele, õigust asja arutamisele mõistliku aja jooksul ja õigust hüvitisele selle nõude eiramise korral ning õigust ausale kohtumenetlusele. Lepinguosalistel riikidel on kohustus tagada tegelik ja tõhus juurdepääs kohtutele. See võib tähendada niisuguseid abinõusid, nagu nt tasuta õigusabi andmine või lihtsustatud menetlused juhtudel, mil vähekindlustatud inimene ei suuda ise tõhusalt oma asja ajada. Teisisõnu on riigi õigusabi (sh menetlusabi) kontekstis EIÕK artiklil 6 kaks tasandit: esiteks, riigi õigusabi vajalikkus põhikohtuasjas kohtule juurdepääsu jaoks, ja teiseks, riigi õigusabi menetluse enda vastavus EIÕK art 6 nõuetele. Niisiis ei kohaldu EIÕK art 6 riigi õigusabi taotlemisega seotud menetlusele nõ *per se* (nagu nt õigusabi taotlemise menetlus, õigusabi saama õigustatud isikute ringi määratlemine, õigusabi andmine ja õigusabi teenuse osutaja määramine). EIÕK artiklit 6 kohaldatakse õigusabi taotluse menetlusele niivõrd, kuivõrd tõsised puudujäägid sellises menetluses võivad tingida meelevaldset tasuta õigusabist või kohtule juurdepääsust ilmajätmist.<sup>20</sup>

Riigi õigusabi taotlemise menetlus ei tohi olla keeruline ega takistada ebaproportsionaalselt taotleja juurdepääsu kohtule. Kuigi riik ei pea küll tagama tasuta õigusabi igas tsiviilõigusi käsitlevas vaidluses (erinevalt EIÕK artiklis 6 lg-s 3 kriminaalmenetluse jaoks ettenähtust), kuid tagatud peab olema reaalne võimalus pöörduda õiguste kaitseks kohtusse. Keeldumine õigusabist võib rikkuda konventsiooni art 6 lg-t 1, kui õigusabi on vaja näiteks asja keerukuse tõttu.<sup>21</sup>

Alates 01.05.2004 on Eesti Euroopa Liidu täieõiguslik liige. PS § 3 teise lause kohaselt on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa. Euroopa Liidu põhiõiguste harta<sup>22</sup> art 47 kohaselt on igäühel, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, selles artiklis kehtestatud tingimuste kohaselt õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus. Igäühel on õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus seaduse alusel moodustatud kohtus. Igäühel peab olema

<sup>20</sup> Õiguskantsleri pöördumine Eesti Kohtunike Ühingu poole, p 5. Arvutivõrgus: [http://www.ekou.ee/doc/2015-03-N16\\_OK-menetlusabi-taotluse-keel.pdf](http://www.ekou.ee/doc/2015-03-N16_OK-menetlusabi-taotluse-keel.pdf).

<sup>21</sup> Riigikohtu õigusteabe osakond 2010, Juurdepääs õigusemõistmisele Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas, lk 10. Arvutivõrgus: [http://www.riigikohus.ee/vfs/1054/G%20Gustavson\\_juurdepaas\\_oigusemoistmisele.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1054/G%20Gustavson_juurdepaas_oigusemoistmisele.pdf).

<sup>22</sup> Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>.

võimalus saada nõu ja kaitset ning olla esindatud. Isikule, kellel puuduvad piisavad vahendid, antakse tasuta õigusabi sellises ulatuses, mis tagab talle võimaluse kohtusse pöörduda.

### 1.2.3. Õigus võrdsele kohtlemisele

Vastavalt PS § 12 lg 1 esimesele lausele on seaduse ees kõik võrdsed. Teise lause kohaselt ei tohi kedagi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. PS §-s 12 sätestatud õigused on oma olemuse poolest võrdsuspõhiõigused. Tegemist on igaühe subjektiivsete põhiõigustega, mis rakenduvad kõigil võrdse kohtlemise juhtudel, kui ükski eriline võrdsuspõhiõigus ei ole kohaldatav. Võrdsuspõhiõigused kaitsevad isikut riigi õigustamatu ebavõrdse kohtlemise eest võrreldes teiste isikutega.<sup>23</sup> PS § 12 lg 1 esimene lausest tulenev põhiõigus on ilma seaduse reservatsioonita, mis kaitseb ebavõrdse kohtlemise eest põhimõtteliselt ükskõik, millisel alusel.<sup>24</sup> Seega kuulub PS § 12 lg 1 esimese lause kaitsealasse ka isikute õigus võrdsele õiguskaitsele.

Võrdsuspõhiõigused on vabadus- ja soorituspõhiõigustest hoopis erineva sisuga. Võrdsuspõhiõiguse kõige üldisem sisu kajastub stereotüüpses väljendis, mis pärineb Aristoteleselt: võrdseid tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt. Sellest tuleneb võrdsuspõhiõiguste mõistmiseks põhjaneva tähtsusega tõdemus - tuvastamaks, kas kedagi on kellegagi koheldud võrdselt või ebavõrdselt, peab olema vähemalt kaks isikut või isikute gruppi, keda omavahel võrrelda. Kuigi isikute võrdset kohtlemist on kohustatud tagama nii seadusandlik, täidesaatev kui ka kohtuvõim (PS § 14), siis õigus otsustada, kas mingil alusel ebavõrdne kohtlemine on toimunud, on antud vaid kohtule kui põhiseadusliku institutsioonile (PS § 146 esimene lause).

Keeldu kohelda võrdseid ebavõrdselt on rikutud, kui kaht isikut, isikute gruppi või kahtesid tehioslusi koheldakse meelevaldselt ebavõrdselt. PS § 12 lg 1 esimesest lausest tulenev õigusloome võrdsuse põhimõtte nõuab üldjuhul, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi. Selles põhimõttes väljendub sisulise võrdsuse idee: võrdseid tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> PS Komm. Vlj. – II. peatükk, sissejuhatus, komm. 3.3.

Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/>.

<sup>24</sup> Lõhmus, K. Võrdsusõiguse kontroll Riigikohtus ja Euroopa Inimõiguste Kohtus. *Juridica* II/2003, lk 107.

<sup>25</sup> R. Kanger, L. Võrdse kohtlemise ja diskrimineerimise alased kaasused Eesti Vabariigi Riigikohtu praktikas. Tartu, 2007.

Arvutivõrgus: [http://www.riigikohus.ee/vfs/682/t6lkimiseks\\_MEMO-eriraportoor%20%28L\\_Kanger%29.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/682/t6lkimiseks_MEMO-eriraportoor%20%28L_Kanger%29.pdf).

Nimetatud põhimõtet on kohtul kohustus järgida ka riigi õigusabi taotlusi lahendades. Kuid mitte igasugune võrdsete ebavõrdne kohtlemine pole võrdsusõiguse rikkumine. PS § 12 lg 1 esimese lause põhitähendus seisneb meelevaldse ebavõrdse kohtlemise keelus. Sõnastades võrdsuspõhimõtte omavoli keeluna, avaldub see tabavalt, kuigi veidi eksitavalt. Tegemist pole omavoli kõikehõlmava keeluga, vaid ebavõrdse kohtlemise kohta käiva omavoli keeluga. Sellega on kindlaks määratud võrdsuspõhimõtte kontrolli põhistruktuur: kõigepealt tuleb tuvastada ebavõrdne kohtlemine ja seejärel küsida, kas see kohtlemine on meelevaldne. Ebavõrdne kohtlemine vastab vabadusõiguste puhul kaitseala riivele ja meelevaldsuse kontroll eelkõige proportsionaalsuse põhimõtte abil teostatavale riive materiaalse põhiseaduspärasuse kontrollile.<sup>26</sup>

Võrdse kohtlemise põhimõtet on kajastatud ka RÕS-s, mis on suunatud isikute õiguse võrdse õiguskaitse tagamisele. Näiteks, tulenevalt RÕS § 7 lg-st 3 võib riigi õigusabi anda sama paragrahvi lõike 1 punktis 1 sätestatud piiranguta (taotleja on ise võimeline kaitsma oma õigusi), kui advokaadi abi on asja õigeks lahendamiseks ilmselt vajalik poolte võrdsuse tagamiseks või arvestades asja keerukust.

Tähelepanu väärrib see asjaolu, et riigil ei lasu kohustust avalikest vahenditest kindlustada poolte võrdsust niikaua, kuni võib mõistlikult eeldada, et mõlemal osapoolel on võimalus oma asja kohtus kaitsta ning pole asjaolusid, mis oluliselt kummagi poole kahjuks räägiksid. Näiteks kohtuasja keerukus, emotsionaalne seotus ja menetluse võimalikud rasked tagajärjed võivad teha ilma kaitsjata asjas osalemise raskeks, kui mitte võimatuks.<sup>27</sup>

### **1.3. Riigi õigusabi määramisega kindlustatav proportsionaalsuse põhimõte**

PS § 11 sätestab, et õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas PS-ga. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Tegu on õigusriigi keskse põhimõttega, mille aluseks on idee, et riik tohib isiku vabadussfääri üldistes huvides piirata üksnes niivõrd, kuivõrd see on mõõdapääsmatu.<sup>28</sup> See tähendab, et põhiõiguse iga riive peab vastama kõigile PS normidele. Proportsionaalsuse põhimõtet tuleb mõista kui üldist põhimõtet, mis kehtib kõikides avaliku võimu valdkondades. Riigikohtu praktikas on kinnistatud põhimõte, et proportsionaalsuse printsiibiga peab arvestama

<sup>26</sup> Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica eriväljaanne, 2001.

<sup>27</sup> Juurdepääs õigusemõistmisele Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas ... (viide 21).

<sup>28</sup> PS Komm. VIj. – II. peatükk, § 11, komm. 3.

Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-11/>.

mitte üksnes õiguse kohaldaja, vaid ka seadusandja. Põhiõigusi piirav õigustloov akt on põhiseaduspärane, kui see on formaalselt ja materiaalselt PS-ga kooskõlas.<sup>29</sup> Seega on proportsionaalsuse põhimõtte üldprintsibiiks nii riigiõiguse kui ka haldusõiguse jaoks.

PS § 11 kujutab endast kõiki põhiõigusi hõlmavat keskset normi, mis sisaldab põhiõiguste, vabaduste ja kohustuste tõlgendamise ja kohaldamise fundamentaalseid printsiipe.<sup>30</sup>

Proportsionaalsuse põhimõtte toimib indiviidi vabaduste ning kollideeruvate põhiseaduslike väärtuste tasakaalustajana. Proportsionaalsuse kontrolli läbiviimine peaks õiguskorrast eemale hoidma sellised õiguste riived, mille vajadus eesmärgi saavutamiseks on küsitav või mis on kaugel sellest, mis selle eesmärgi kaalukusega on põhjendatav. Seega tuleb kollideeruvate õiguste ja huvide vahel leida õiglane tasakaal.<sup>31</sup> Samuti on vaja ära hoida olukorrad, kus ühte õigusväärtust edendatakse põhjendamatult teise arvel, tekitades materiaalselt mõistetud õigusriigiga kokkusobimatuid ebakõlasid.<sup>32</sup>

Proportsionaalsuse põhimõtte osadeks on sobivus, vajalikkus ja mõõdukus. Enne proportsionaalsuse testi tuleb tõlgendamise teel välja selgitada kontrollitava normi eesmärk ning kontrollida selle lubatavust ehk legitiimsust. Eesmärgi legitiimsus sõltub põhiõiguse piiriklauslist.<sup>33</sup> Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollib kohus järjestikku kolmel astmel – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust. Ilmselt ebasobiva abinõu korral ei ole vaja kontrollida abinõu vajalikkust ja mõõdukust. Sobiv on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult eaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.<sup>34</sup>

---

<sup>29</sup> RKÜKo 11.10.2001, 3-4-1-7-01, p 21; 11.10.2001, 3-4-1-2-01, p 16.

<sup>30</sup> RKÜKo 11.10.2001, 3-4-1-7-01, p 12.

<sup>31</sup> R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn. Juura, 2004, lk 275.

<sup>32</sup> N. Emiliou. The Principle of Proportionality in European Law. A. Comparativ Study. London: Kluwer Law 1996, p 8.

<sup>33</sup> PS Komm. VIj. ... (viide 23).

<sup>34</sup> RKPJKo 27.05.2009, 3-4-1-6-09, p 21.

Proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamisel peab arvestama avaliku võimu meetme mõjudega kõigi asjassepuutuvate isikute põhiõigustele. Praktiliselt tähendab see seda, et avaliku meetme proportsionaalsuse kontrollimisel tuleb lisaks konkreetsete adressaatide õiguste piiramisele arvestada ka kõigi kolmandate isikute põhiõigustega ning tagada, et meede oleks kõigi suhtes proportsionaalne. Samuti on proportsionaalsuse põhimõtte funktsiooniks põhiõiguste, vabaduste ja kohustuste tõlgendamise funktsioon.<sup>35</sup>

Proportsionaalsuse põhimõtte nõuab, et riik ei piiraks isikute õigusi ega tekitaks neile muid koormavaid tagajärgi ilmaasjata, vaid ainult hädavajaduse korral, ning mida intensiivsem on riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.

Riigi õigusabi taotlemise menetlus ei tohi olla keeruline ega takistada ebaproportsionaalselt taotleja juurdepääsu kohtule. Õigusabi andmise üle otsustamine ei tohiks olla ka meelevaldne. Erilist rõhku tuleb panna sellele, et menetlus oleks õiglane ja ka näiks õiglane ning seda kindlustavatele garantiidele rahvuslikes õigussüsteemides. Riigi õigusabi taotluste lahendamisel peab taotluse menetleja olema äärmiselt hoolas.<sup>36</sup>

RÕS sätestab rea aluseid, millele tuginedes saab riigi õigusabi määramist otsustav organ keelduda riigi õigusabi andmisest. Arvestades seda, et riigi õigusabi määramise üle otsustab kohus, siis keeldumise aluse esinemisel piirab kohus PS §-st 15 tulenevat kohtusse pöördumise õigust. Seega on oluline, et selline piirang oleks kohtu autoriteedist tulenevalt mitte ainult juriidiliselt korrektne ehk kooskõlas objektiivse õigusega, vaid ka õiglane. Kohtul kui riigi õigusabi määrajal on kohustus järgida PS-t ning enne konkreetse sätte subsumeerimist esmalt analüüsida, kas see säte, mis riivab isiku kohtusse pöördumise õigust, on endiselt vajalik demokraatlikus ühiskonnas ehk kooskõlas PS-ga (PS § 11). Põhiseaduse § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine ka kohtuvõimu kohustus. Riigikohtu Üldkogu asus samuti seisukohale, et juhul, kui seadusandja pole kehtestanud tõhusat ja lünkadeta põhiõiguste kaitse mehhanismi, peab kohtuvõim tulenevalt PS §-st 14 tagama põhiõiguste kaitse.<sup>37</sup> Kui kohus leiab, et seadusandja ei ole loonud mingi põhiõiguse kaitsmiseks vajalikku menetluskorda, on kohtul võimalik tunnistada isiku õiguste kaitset võimaldava menetluse puudumine põhiseadusvastaseks ja lahendada kohtuasi, lähtudes menetluskorrast, mille seadusandja oleks kohtu hinnangul pidanud PS-st tulenevalt selliseks

---

<sup>35</sup> M. Triipan, Proportsionaalsuse põhimõtte põhiõiguste kaitsel, magistritöö 2005, lk 61.

Arvutivõrgus: <http://dSPACE.ut.ee/bitstream/handle/10062/631/triipan.pdf;jsessionid=156985DA6CF612A9E49BC489326581CA?sequence=5>.

<sup>36</sup> Õiguskantsleri pöördumine Eesti Kohtunike Ühingu poole, p 5. ... (viide 20).

<sup>37</sup> RKÜKo 06.01.2004, 3-3-2-1-04, p 27.



olukorras kehtestama<sup>38</sup> Seega, tulenevalt lünkadeta õiguskaitse põhimõttest, on oluline, et elu edasiarenguga arvestaks ka kohus, mitte ainult seadusandja, ning heites aeg-ajalt kriitilise pilgu kehtivale õigusele, mis aja möödudes võib olla kaotanud oma efektiivsuse.

#### 1.4. Riigi õigusabi osutaja

Riigi õigusabi osutajaks haldusprotsessis on tulenevalt RÕS § 5 lg-st 1 advokaat. Advokaat on akadeemilise juriidilise kõrgharidusega (magistrikraad või sellele vastav kvalifikatsioon) teovõimeline füüsiline isik, kes kuulub advokatuuri liikmete hulka (vastab seaduses sätestatud nõuetele ja on sooritanud advokaadieksami) ning kelle peamiseks ülesandeks on klientide esindamine kohtus.<sup>39</sup> Juriidilise haridusega isiku staatus, kellel on sooritatud advokaadiksam ja kes kuulub advokatuuri liikmete hulka, annab riigile mingil määral garantii, et õigus- või juristibüroode kaudu õigusteenust pakkuvate isikutega võrreldes saab riigi õigusabi vajav isik advokaadi poolt suurema tõenäosusega kvalifitseeritud õigusabi. Eelpoolnimetatud põhjendustest lähtus ka seadusandja RÕS eelnõu väljatöötamisel. RÕS § 5 lg 1 eesmärgiks on kvalifitseeritud riigi õigusabi osutamine. Advokaadi monopoli säilitamine riigi õigusabi osutamisel on vajalik selleks, et võimalikult efektiivselt tagada isiku äärmiselt oluliste õiguste kaitse. Advokaadid on seadusest tulenevate tegevuspiirangute kohaldamise tõttu võimalikult sõltumatud, neile on kehtestatud range konfidentsiaalsusnõue kliendisuhete käigus neile teatavaks saanud andmete suhtes. Sõltumatus ja konfidentsiaalsus ei ole reguleeritud õigus- ja juristibüroode kaudu õigusteenust pakkuvate isikute osas. Advokaatide puhul eksisteerib mitmetasemelise eksami skeemi ja isikliku järelevalve süsteemi näol tõhus kvaliteedikontroll, kuid muude praegusel ajal õigusteenust pakkuvate isikute puhul puudub kindlus nende teadmiste ja oskuste osas. Ka kohtumenetlusõiguse üldine areng Eestis näeb üha keerukamaks muutuva materiaal- ja menetlusõiguse arengu taustal ette protsessis üksnes kõrge kvalifikatsiooniga isikute - kohtunik, prokurör, advokaat – osalemist.<sup>40</sup>

Lisaks eeltoodule on välistatud, et advokaadiks saab kriminaalse minevikuga inimene (AdvS § 27 lg 1 p 3), õigusbüroos töötava juristi puhul selline piirang puudub. Samuti, kui advokaat otsustas siiski astuda ebaausale teele ning nt võttis kliendilt tasu, kuid jättis õigusteenuse reaalselt osutamata või käitus muul kliendi huvi kahjustaval viisil, siis suure tõenäosusega ootab teda advokatuurist väljaheitmine aukohtu otsuse alusel (AdvS § 15 lg 1 ja § 19 lg 2 p 4). Kui

<sup>38</sup> RKPJKm 07.12.2009, 3-4-1-22-09, p 10.

<sup>39</sup> Advokatuuriseaduse (AdvS) § 22, 23 ja 65 - RT I 2001, 36, 201; Kohtute seaduse (KS) § 47 lg 1 p 1 - RT I 2002, 64, 390.

<sup>40</sup> Riigi õigusabi seaduse eelnõu (249 SE I) seletuskiri I. peatük ... (viide 10).

eelpoolkirjeldatud viisil käitus jurist, siis paremal juhul kaotab ta oma töökoha õigusbüroos, kuid saab oma tööd jätkata mujal. Veel üheks oluliseks momendiks on see, et advokaadiks võib olla juriidilise haridusega isik, kellel on omandatud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrikraad (AdvS § 23 lg 1 p 3 ja KS § 47 lg 1 p 1), seevastu jurist saab osutada õigusteenuseid juba bakalaureusekraadi saanuna.

Hetkel kehtiva AdvS § 22 lg 1 kohaselt jagunevad advokaadid vandeadvokaadi abideks ja vandeadvokaatideks. Varasem AdvS redaktsioon nägi ette ka vandeadvokaadi vanemabi, kuid alates 01.03. 2013 on selline säte (§ 25) kehtetu. Selle põhjuseks on pädevuse erinevuse kadumine vandeadvokaadi abide ja vanemabide vahel nende kutsetegevuses.

Eeltoodu põhjal tekib küsimus, kes on vandeadvokaat ja tema abi ja kes neist on õigustatud osutama riigi õigusabi teenuseid haldusprotsessis. Vandeadvokaadi abina võib advokatuuri liikmeks võtta isiku, kes on sooritanud vandeadvokaadi abi eksami. Vandeadvokaadiks võib saada advokatuuri liige, kes on sooritanud vandeadvokaadieksami ja tegutsenud vähemalt kolm aastat vandeadvokaadi abina (AdvS § 24 ja § 26). Sellest tulenevalt seisneb vandeadvokaadi abi ja vandeadvokaadi erinevus töökogemuses ja sooritatud kutsekvalifikatsiooni eksamis (advokaadi abi ja vandeadvokaadi eksam). Erinevus seisneb ka pädevuses. Vandeadvokaadi abil on vandeadvokaadi õiguspädevus seadusega piiratud ulatuses. Nimelt AdvS § 42 lg 2 kohaselt vandeadvokaadi abi ei ole pädev täitma antud seaduse § 41 lõike 1 punktides 6 ja 7 nimetatud ülesandeid (tegutsema vahekohtunikuna, pankrotihaldurina ja lepitusseaduses<sup>41</sup> sätestatud korras lepitajana) ning esindama või kaitsma klienti Riigikohtus, kui seaduses ei ole ette nähtud teisiti. AdvS § 42 lg-st 4 tulenevalt vandeadvokaadi abi võib õigusteenust osutada üksnes vandeadvokaadist patrooni juhendamisel.

Riigi õigusabi osutamisel on vandeadvokaadi abid ja vandeadvokaadid kohustatud järgima advokatuuri poolt vastu võetud advokatuuri eetikakoodeksi sätteid.<sup>42</sup> Eesti advokatuuri eetikakoodeksi järgi on üldpõhimõteteks advokaadi sõltumatus, konfidentsiaalsus, ausus ja väärikas käitumine (EAE § 4 lg 1, § 5 lg 1, § 6 lg 1, ja § 9 lg 1). Advokaadi sõltumatus tähendab nt seda, et õigusteenust osutades ei või ta alluda avaliku arvamuse, riigi- ja kohaliku võimu ega ametiasutuste ja -isikute survele, samuti mistahes muule otsesele või kaudsele mõjutamisele, mis kahjustab advokaadi sõltumatust kutsetegevuses (EAE § 4 lg 2). Advokaadi konfidentsiaalsuse

---

<sup>41</sup> Lepitusseadus. - RT I 2009, 59, 385.

<sup>42</sup> Eesti advokatuuri eetikakoodeksi (EAE) § 2 lg 1.

Arvutivõrgus: <https://www.advokatuur.ee/est/oigusaktid/eetikakoodeks>.

kohustus kohustab mh advokaati hoidma saladuses mistahes teavet, mida ta on seoses õigusabi osutamisega saanud, samuti selle teabe allikat, välja arvatud juhul, kui seadusest tuleneb otsene kohustus teavet avaldada või kui kliendi poolt antud volitustest või ülesandest tuleneb kliendi nõusolek teabe avaldamiseks (EAE § 5 lg 2). Advokaadi ausa ja väärika käitumise kohustus tähendab eelkõige suhtlemisel kliendi, kohtu ja kolleegidega heade kommete ja tavade ning kutse-eetika nõuete järgimist (EAE § 9 lg 1). Lisaks eeltoodule on advokaat kohustatud ülesande vastuvõtmisel või sellest keeldumisel, samuti ülesande täitmisel või ülesande täitmisest loobumisel kohtlema kõiki isikuid võrdselt, sõltumata kodakondsusest, rahvusest, rassist, nahavärvusest, soost, keelest, päritolust, usutunnistusest, poliitilistest või muudest veendumustest, samuti varalisest ja sotsiaalsest seisundist või muudest sarnastest asjaoludest (EAE § 14 lg 1). Kohtus on advokaat kohustatud käituma väärilt, korrektelt ja kohtu suhtes lugupidavalt nii kõnes, kirjas kui teos. Advokaat peab hoiduma kohtu tegevuse ja kohtulahendi ebakohasest kriitikast. Advokaat ei arvusta kohtu tegevust ega seadusjõus olevat kohtulahendit meedias ega avalikkuse ees (EAE § 20 lg 1).

Esindatava isiku ja advokaadi vahel riigi õigusabi osutamise raames tekkinud lahkavuste osas juhtis Riigikohtu Halduskollegium menetlusosaliste ja kohtute tähelepanu sellele, et esindaja ei saa põhjendamatult, v.a AdvS ja RÕS-s sätestatud erandite korral, esindaja tahte kohase menetlustoimingu tegemisest keelduda. Kui riigi õigusabi korras määratud esindaja ja esindatava seisukohad lahknevad, peab esindaja juhinduma esmajoones esindatava nõuetest.<sup>43</sup>

Käesoleval ajal on ainsaks riigi õigusabi osutajaks haldusajades advokaadibüroo Rask, kes võitis 2014. a augustis Eesti Advokatuuri poolt korraldatud konkursi riigi õigusabi osutamiseks haldusajades perioodiks alates 1. novembrist 2014 kuni 31. detsembrini 2016. Nimetatud konkursi peamiseks tingimuseks oli see, et advokaadibüroo on võimeline üle Eesti esindama isikuid halduskohtumenetluses ja haldusmenetluses.<sup>44</sup> Vastavalt 02.05. 2016 seisuga advokaadibüroo Rask'i poolt avalikustatud informatsioonile töötas büroos seitse vandeadvokaati, kolm vandeadvokaadi abi ja viis juristi.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> RKHKm 24.11.2015, 3-3-1-64-15, p 16.

<sup>44</sup> Arvutivõrgus: [www.riigioigusabi.ee/mod\\_news\\_6ea9ab1baa0efb9e19094440c317e21b\\_Haldusajades-riigioigusabi-osutaja-leidmiseks-korraldatud-konkursi-vitja-selgunud\\_est](http://www.riigioigusabi.ee/mod_news_6ea9ab1baa0efb9e19094440c317e21b_Haldusajades-riigioigusabi-osutaja-leidmiseks-korraldatud-konkursi-vitja-selgunud_est).

<sup>45</sup> Arvutivõrgus: [www.rask.ee](http://www.rask.ee).

## 2. RIIGI ÕIGUSABI MÄÄRAMISE MENETLUS

### 2.1. Taotlus riigi õigusabi saamiseks

Vastavalt RÕS § 9 lg-le 1 otsustatakse riigi õigusabi andmine isiku taotluse alusel. Taotlus riigi õigusabi saamiseks esitatakse kohtule, kes menetleb asja, milles riigi õigusabi taotletakse, või kelle pädevuses oleks sellise asja menetlemine. Juhul, kui isik soovib saada riigi õigusabi haldusprotsessis, siis selle saamiseks peab isik tulenevalt RÕS § 10 lg-st 1 pöörduma taotlusega halduskohtusse.

Halduskohus on õigusdogmaatilises määratluses erikohtu liik, mis lahendab avalik-õiguslikest suhetest tekkinud vaidlusi, kontrollides haldusorganite tegevuse õiguspärasust. Tulenevalt KS § 18 lg-st 2 loetakse kitsamas tähenduses halduskohtuks loodud esimese astme kohtuasutusi – Tallinna Halduskohut ja Tartu Halduskohut (legaalmääratlus). Halduskohtu materiaalne määratlus hõlmab lisaks ringkonnakohtuid (Tallinna Ringkonnakohus ja Tartu Ringkonnakohus), aga samuti ka Riigikohut haldusasjade lahendamisel. Tallinna ja Tartu halduskohtud jagunevad omakorda kohtumajadeks. Tallinna Halduskohus hõlmab Pärnu ja Tallinna kohtumaju ning Tartu Halduskohus Jõhvi ja Tartu kohtumaju. Nimetatud kohtumajad ei moodusta eraldiseisvat halduskohut ning kuuluvad kas Tartu või Tallinna halduskohtu koosseisu, kuid on pädevad vastava halduskohtu nimel lahendama iseseisvalt kohtualluvuse järgi laekunud haldusasju.<sup>46</sup>

Riigi õigusabi taotleja jaoks on oluline kindlaks teha, kuhu esitada taotlus riigi õigusabi saamiseks, juhul kui ta soovib saada riigi õigusabi näiteks kaebuse koostamiseks ja enda esindamiseks halduskohtumenetluses. Juhul, kui halduskohtumenetlus on juba alustatud kaebuse esitamisega vastavale kohtule, siis reeglina sellega probleemi ei teki. Probleemseks võib nimetada olukorda, kui isik alles kavatseb esitada kaebust ja soovib saada riigi õigusabi nii kaebuse koostamiseks kui ka esindamiseks haldusprotsessis.

Kahjuks ei sisalda RÕS regulatsiooni, mis suunaks riigi õigusabi taotleja esitama oma taotluse õigesse kohtumajja, ega viita selles osas ka kohtualluvuse nõuetele protsessiseadus(t)es, mh HKMS-le. RÕS § 10 lg-s 1 küll mainitakse kohtu pädevust, kuid selline informatsioon on ebapiisav ning ei hõlma kohtualluvust. Järelikult, isik võib küll esitada riigi õigusabi taotluse pädevale kohtule, kes aga pole volitatud kohtualluvuse tõttu seda taotlust läbi vaatama. Näiteks,

---

<sup>46</sup> K. Merusk, I. Pilving (koost), Halduskohtumenetluse seadustik. Komm. vlj. Tallinn: Juura, 2013, § 1, komm. B.II.

elades Sillamäel, esitab isik taotluse riigi õigusabi saamiseks Tartu Halduskohtu Tartu kohtumajale kui pädevale kohtule, selleks et vaidlustada halduskohtus Sillamäe Linnavalitsuse poolt langetatud sotsiaaltoetuse tasumise lõpetamise otsust. Isik tegutseb vastavalt RÕS § 10 lg-le 1 ning esitab taotluse pädevale kohtule, kuid Tartu Halduskohtu Tartu kohtumajas olev kohtunik ei saa sellist riigi õigusabi taotlust läbi vaadata ning peab selle koos kaebusega edastama kohtualluvuse järgi Tartu Halduskohtu Jõhvi kohtumajja vastavalt HKMS § 7 lg-le 1. Isiku poolt esitatud riigi õigusabi taotluse edastamine ühelt kohtumajalt teisele võtab paratamatult aega (vastava määruse vormistamine) jne. Seetõttu saab eeldada, et isiku riigi õigusabi taotlus vaadataks läbi varem, kui see oleks esitatud kohtualluvuse järgi kohe õigele kohtumajale.

RÕS § 10 lg 7 sätestab, et kui taotlus on esitatud kohtule, kelle pädevuses ei ole antud juhul riigi õigusabi andmise otsustamine, edastab kohus viivitamata taotluse vastavalt kuuluvusele, teatades sellest taotlejale. Tähelepanu vääriv on asjaolu, et nimetatud sättes kirjeldatud tegevuse kohta on tekkinud viimasel ajal kohtute vahel vaidlused, mida lahendas Riigikohtu Erikogu. Nimelt rõhutas erikogu, et enne asja üleandmist pädevuse puudumise tõttu teisele kohtule peab kohus selgitama välja riigi õigusabi taotleja tegeliku eesmärgi ja olulised asjaolud kohtu pädevuse üle otsustamiseks (milles seisneb taotleja poolt väidetud õiguste rikkumine ja kas taotleja õiguste kaitse taotluses märgitud viisil üldse võimalik on). Selline kohustus on kohtul ka juhul, kui taotleja on eksinud tema poolt soovitud eesmärgi saavutamiseks kohase õigusabi liigi märkimisel.<sup>47</sup>

Järelikult peab kohus enne riigi õigusabi taotluse läbivaatamist olema teadlik taotleja tegelikust eesmärgist ning vajaduse esinemisel, lähtudes uurimispõhimõttest, selgitama taotleja tegeliku eesmärgi välja omal algatusel (HKMS § 2 lg 4). Kui tulenevalt taotluses esitatud faktilistest asjaoludest ei ole selge, millises menetluses riigi õigusabi taotletakse, peab kohus jätma sellise taotluse käiguta ning kohustama selle esitajat täpsustama kohtule määratud tähtajaks ebaselgeks jäänud asjaolusid. Siinkohal on kohtul kohustus selgitada kohtumääruses riigi õigusabi taotlejale, mida ta peab täpsustama või teatama kohtule tekkinud puuduste kõrvaldamiseks. Puuduste kõrvaldamata jätmise korral jätab kohus taotluse riigi õigusabi saamiseks põhjendatud määrusega läbi vaatamata (HKMS § 55 lg-d 1 ja 2 esimene lause).

Pärast kaebaja tegeliku eesmärgi tuvastamist tuleb eriti tähelepanelik olla selliste vaidlustega, mille lahendamiseks on eriseadusega ette nähtud kaebuse kohustuslik kohtueelne läbivaatamise kord. Sellisel juhul halduskohtule kaebuse esitamine enne kohustusliku kohtueelse menetluse

---

<sup>47</sup> RKEKm 27.05.2009, 3-3-4-6-09, p 5; 23.09.2014, 3-3-4-7-14, p 6.

läbimist ei ole lubatud (HKMS § 47 lg 1). Näiteks sätestab vangistusseaduse<sup>48</sup> § 1<sup>1</sup> lg 5, et kinnipeetaval ja vahistatul on õigus esitada vangla haldusakti või toimingu peale kaebus halduskohtule HKMS-s sätestatud alustel ja korras tingimusel, et kinnipeetav või vahistatu on eelnevalt esitanud vaide vanglateenistusele või Justiitsministeeriumile ning vanglateenistus või Justiitsministeerium on vaide tagastanud, osaliselt rahuldanud, rahuldamata või tähtaegselt lahendamata jätnud. RÕS § 10 lg 3 kohaselt esitatakse taotlus riigi õigusabi saamiseks esindamisena tsiviilasja kohtueelses menetluses, haldusmenetluses või väärteoasja kohtuvälises menetluses, õigusdokumendi koostamisena või muu õiguslase nõustamise või esindamisena taotleja elu- või asukohajärgsele või õigusteenuse osutamise eeldatava koha järgsele maakohtule. Seega, riigi õigusabi taotluse suhtes, milles isik soovib vaidlustada haldusakti halduskohtus, kuid sellises vaidluses on ette nähtud kohustuslik kohtueelne haldusmenetlus, mis on veel läbimata, puudub halduskohtul pädevus selle läbivaatamiseks. Nähtuvalt kohtupraktikast on maakohtud mitmel korral ekslikult edastanud riigi õigusabi taotlused halduskohtule lahendamiseks RÕS § 10 lg 7 alusel, kuid kohustusliku kohtueelse menetluse läbimata jätmise tõttu puudus halduskohtul pädevus neid taotlusi läbi vaadata, kuigi tegemist oli avalik-õiguslike vaidlustega.<sup>49</sup>

Lisaks eeltoodule vajab tähelepanu veel üks oluline moment seoses riigi õigusabi määramisega asjades, milles on ette nähtud kohustuslik kohtueelne menetlus. Nimelt, kui isik soovib saada kohtumenetluses riigi õigusabi selleks, et tuvastada haldusorgani toimingu õigusvastasus, siis sellise nõude puhul puudub isikul vajadus läbida kohustuslik kohtueelne menetlus ehk vaidemenetlus, kuna toimigu õigusvastasuse tuvastamismõue ei ole vaidemenetluses lubatud (HMS § 72 lg 1). Antud juhul saab isik pöörduda toimingu õigusvastasuse tuvastamise nõudega ainult halduskohtusse (HKMS § 37 lg 2 p 6). Seega kuulub sellise riigi õigusabi taotluse läbivaatamine mitte maakohtu, vaid halduskohtu pädevusse.

Juhul, kui riigi õigusabi taotlus on esitatud seoses sooviga tuvastada toimingu sooritamata jätmise õigusvastasus ja kohustada haldusorganit toimingu sooritamiseks (nt teabenõudele vastamata jätmise õigusvastasuse tuvastamise ja haldusorganile ettekirjutuse tegemise nõue teabenõudele vastamiseks), on toimingu õigusvastasuse tuvastamismõue hõlmatud toimingu sooritamise nõudega. Toimingu sooritamise nõue saab omakorda olla vaide esemeks (HMS § 72 lg 1 p 3). Järelikult kohustusliku kohtueelse menetluse korral sellise riigi õigusabi taotluse läbivaatamine kuulub mitte halduskohtu, vaid maakohtu pädevusse.

---

<sup>48</sup> Vangistusseaduse § 1<sup>1</sup> lg 5 - RT I 2000, 58, 376.

<sup>49</sup> RKEKm 23.09.2014, 3-3-4-4-14, p 6 ja 23.09.2014, 3-3-4-7-14, p 6.

Haldusakti õigusvastasuse tuvastamisnõude esitamine koos riigi õigusabi taotlusega on ka probleemne. HKMS § 45 lg 2 kohaselt võib tuvastamiskaebuse esitada üksnes juhul, kui õiguse kaitseks ei leidu tõhusamaid vahendeid. Tõhusamaks õiguskaitsevahendiks on peetud kohtupraktikas tühistamis- ja kohustamisnõuete esitamist.<sup>50</sup> Kohustusliku kohtueelse menetluse korral loetakse, et haldusakti õigusvastasuse tuvastamisnõude esitamine halduskohtule ei ole tulenevalt HKMS § 45 lg-st 2 lubatud, kui isik saab veel esitada haldusorganile vaide haldusakti kehtetuks tunnistamiseks või selle väljaandmiseks (HMS § 72 lg 1 p-d 1 ja 3). Järelikult, kui vaide esitamise tähtaeg ei ole asja läbivaatamise hetkel lõppenud, siis ei ole haldusakti õigusvastasuse tuvastamisnõude esitamine lubatud. Sellisel juhul saab isik alustada oma õiguste kaitset, esitades haldusorganile vaide. Seega, kui isik esitab maakohtule riigi õigusabi taotluse haldusakti õigusvastasuse tuvastamiseks, siis seni, kuni maakohus edastab selle taotluse halduskohtule, võib lõppeda vaide esitamise tähtaeg ja isik võib kaotada võimaluse tühistamis- või kohustamisnõude esitamiseks.

Lähtudes eeltoodust ning arvestades seda, et mõnedel juhtudel haldusakti eristamine toimingust ei ole isegi halduskohtu jaoks kerge ülesanne, jääb arusaamatuks, miks otsustas seadusandja RÕS § 10 lg-s 7 anda riigi õigusabi andmise üle otsustamise haldusmenetluses maakohtu pädevusse. Nii haldusmenetluse kui ka halduskohtumenetluse ülesandeks on tekkinud avalik-õiguslike vaidluste lahendamine, esimesel juhul haldusorgani poolt, teisel juhul halduskohtu abil. Maakohus, kelle ülesandeks on lahendada tsiviil- või süüteoasju<sup>51</sup>, peab avalik-õiguslikes vaidlustes hindama, kas taotleja on ise võimeline kaitsma oma õigusi, kas taotlejal ei saa olla õigust, mille kaitsmiseks ta õigusabi taotleb, kas asjaoludest tulenevalt on taotleja võimalus oma õiguse kaitseks ilmselt vähene jne. Selleks peab maakohus olema teadlik kõikidest nüanssidest, mis võivad ette tulla haldusmenetluses, rääkimata haldusorgani tööd reguleerivatest üld- ja eriseadustest ning muudest õigustloovatest aktidest, mis tsiviilasju ei puuduta.

Haldusprotsessis on kohtul selgitamiskohustus, mille kohaselt kohus tagab igas menetlusstaadiumis oma selgitustega, et menetlusosalise huvide kaitseks vajalik avaldus ega tõend ei jääks esitamata õigusliku kogenematusse tõttu ning avalduse läbivaatamist takistavad vormivead kõrvaldatakse (HKMS § 2 lg 5). HKMS § 2 lg 3 kohaselt kohus lahendab asja üksnes kaebuses või seaduses sätestatud muus avalduses nõutud ulatuses. Avalduse esitamise otsustab menetlusosaline omal äranägemisel. Sellest tulenevalt, isegi kui kohus näeb selleks suurt vajadust, puudub tal pädevus ilma vastava taotluseta otsustada riigi õigusabi andmise üle. Kohtu

---

<sup>50</sup> RKHKm 10.06.2013, 3-3-1-18-13, p 17.

<sup>51</sup> Tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 9 lg 1. - RT I 2005, 26, 197 ... RT I, 10.03.2016, 10.

selgitamiskohustus hõlmab ka kohustust juhtida menetlusosalise tähelepanu menetlusliku taotluse esitamise võimalusele olukorras, kus taotluse esitamata jätmine võib kaasa tuua kohtuliku kaitse võimaluse kaotamise või nõrgenemise.<sup>52</sup> Eeltoodu alusel juhul, kui näiteks kaebaja ei ole ise esitanud kohtule riigi õigusabi taotlust, kuid arvestades vaidluse keerulisust, kaebaja kogemust ja käitumist haldusprotsessis, näeb kohus, et kaebaja vajab õigusabi, võib ta selgitamiskohustusest tulenevalt soovitada kaebajale maksejõuetuse korral taotleda kohtult riigi õigusabi määramist.

Selleks, et vältida riigi õigusabi taotlustes puuduste olemasolu, mille kõrvaldamine võib venitada kogu kohtuprotsessi, töötas Justiitsministeerium välja riigi õigusabi taotluse ja riigi õigusabi taotleja majandusliku seisundi teatise näidisblanketid, mis sisaldavad mh ka RÕS §-s 12 sätestatud andmeid. Selliste blankettide väljatöötamine ja kasutamine on kasulik nii riigi õigusabi taotlejatele kui ka vastavaid taotlusi läbivaatavale kohtule. Korralikult täidetud blanketid vähendavad tõenäosust, et kohus jätab esitatud riigi õigusabi taotluse käiguta ning palub selle esitajal kõrvaldada taotluses esinenud puudused. Samuti on ka riigi õigusabi taotlejale asi selgem ja arusaadavam, kui blanketil on üksikasjalikult esitatud küsimused, millele tal tuleb riigi õigusabi saamist taotledes vastata. Riigi õigusabi taotluse ja õigusabi taotleja majandusliku seisundi teatise näidisblanketid on kättesaadavad Justiitsministeeriumi veebilehel<sup>53</sup>, iga kohtumaja kantseleis ja advokaadibüroodes.

Vastavalt RÕS § 12 lg-le 5 esitatakse riigi õigusabi saamise taotlus eesti keeles. Taotluse võib esitada ka inglise keeles, kui õigusabi taotleb füüsiline isik, kelle elukoht on mõnes muus EL liikmesriigis või kes on mõne muu EL liikmesriigi kodanik, või juriidiline isik, mille asukoht on mõnes muus EL liikmesriigis. Muus keeles kohtule edastatud taotlus tagastatakse. Kohtupraktikas on olnud juhtumeid, kus kohus menetles riigi õigusabi taotlusi, mis olid esitatud vene keeles. Ka Riigikohus seostas muukeelsete (venekeelsete) riigi õigusabi taotluste tagastamise kohustuse eelkõige kohtu arusaamisega taotlusest. Juhul, kui kohtu (kohtuniku) jaoks on muukeelne riigi õigusabi taotlus arusaadav, siis selle sisuline läbivaatamine ei ole keelatud.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> K. Merusk, I. Pilving (koost), Halduskohtumenetluse seadustik. Komm. vlj. Tallinn: Juura, 2013, § 2, komm., C. VI.

<sup>53</sup> Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oigusabi>.

<sup>54</sup> RKKKm 30.11.2010, 3-1-1-95-10, p 7.1.



Mis puudutab riigilõivu tasumist, siis riigi õigusabi taotluse esitamine on hetkel lõivuvaba,<sup>55</sup>kuid varem oli riigi õigusabi taotlejal, kes esitas taotluse väljaspool kohtumenetlust, kohustus tasuda riigilõivu summas 60 krooni.<sup>56</sup>

## **2.2. Riigi õigusabi saamiseks õigustatud isikud**

Tulenevalt HKMS §-dest 111, 112 ja 113 haldusprotsessis on riigi õigusabi õigustatud saama füüsilised ja juriidilised isikud.

Tulenevalt RÕS § 4 lg-test 1 ja 2 antakse riigi õigusabi füüsilisele või juriidilisele isikule seoses menetlusega Eesti kohtus või haldusorganis või muul viisil nende õiguste kaitsel, mille üle otsustamine on Eesti kohtu pädevuses. Riigi õigusabi saamise tingimused sõltuvad suurel määral sellest, milliseks menetluseks õigusabi vajatakse. Riigi õigusabi antakse füüsilisele isikule, kelle elukoht on õigusabi andmise avalduse esitamise ajal Eesti Vabariigis või mõnes muus EL liikmesriigis või kes on Eesti Vabariigi või mõne muu EL liikmesriigi kodanik (RÕS § 6 lg 2). Elukoha määramisel RÕS tähenduses lähtutakse Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse nr 1215/2012 kohtualluvuse ning kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades artiklist 62. Muule füüsilisele isikule antakse õigusabi üksnes juhul, kui see tuleneb Eestile siduvast rahvusvahelisest kohustusest (RÕS § 6 lg 1<sup>1</sup>).

Teiseks tähtsamaks kriteeriumiks, mille esinemisel on füüsiline isik õigustatud riigi õigusabi saamiseks, on tulenevalt RÕS § 6 lg-st 1 isiku maksejõuetus ehk võimetus endale ise advokaat palgata. Teatud juhtudel on isikul õigus saada riigi õigusabi, sõltumata oma majanduslikust seisundist. See tähendab, et isiku õigus riigi õigusabile ei olene sellest, kas isikul on majanduslikud võimalused endale ise advokaat palgata või mitte. Näiteks, kui füüsiline isik (inimene) on kahtlustatav või süüdistatav kriminaalmenetluses või ta on väärteoasja kohtumenetluses menetlusalune isik või kriminaalmenetluses piiratud teovõimega kannatanu või laps lapse elatise asjas (RÕS § 6 lg 2 ja 2<sup>1</sup>). Kõigis teistes menetlustes antakse isikule riigi õigusabi juhul, kui isik oma majandusliku seisundi tõttu ei suuda õigusabi vajamise ajal tasuda asjatundliku õigusteenuse eest või suudab seda teha üksnes osaliselt või osamaksetena või kelle majanduslik seisund ei võimalda pärast õigusteenuse eest tasumist lihtsat toimetulekut (RÕS § 6 lg 1).

---

<sup>55</sup> Riigilõivuseaduse (RLS) § 22 lg 1 p 10 - RT I, 30.12.2014, 1 ... RT I, 31.12.2015, 37.

<sup>56</sup> Riigi õigusabi seaduse eelnõu (SE I 249) seletuskiri, III. peatükk.  
Arvutivõrgus:file:///C:/Users/1/Downloads/040410004%20(3).pdf.

Riigi õigusabi on õigustatud seaduses sätestatud juhtudel saama ka juriidilised isikud. Riigi õigusabi on õigus saada eraõiguslikel juriidilistel isikutel (äriühingud, mittetulundusühingud ja sihtasutused), mitte aga avalik-õiguslikel juriidilistel isikutel. Vastavalt RÕS § 6 lg-le 3 võib riigi õigusabi antud seaduses ettenähtud alustel ja korras oma põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks saada tulumaksusoodustusega mittetulundusühingute ja sihtasutuste nimekirja kantud või sellega võrdsustatud ning maksejõuetu mittetulundusühing või sihtasutus, kes taotleb riigi õigusabi keskkonnakaitse või tarbijakaitse valdkonnas või riigi õigusabi andmiseks esineb muu ülekaalukas avalik huvi paljude inimeste seadusega kaitstud õiguste võimaliku kahjustamise vältimiseks.

### **2.3. Riigi õigusabi taotluse lahendamine**

Riigi õigusabi andmise üle kohtumenetluses otsustab kohus, kelle pädevusse kuulub riigi õigusabi taotluse läbivaatamine. Vastavalt RÕS § 15 lg-le 1 kohtumenetluse käigus esitatud taotluse riigi õigusabi saamiseks lahendab asja menetlev kohus määrusega kohtumenetluse seaduses ettenähtud korras. RÕS § 15 lg 2 sätestab, et maa- või halduskohus otsustab väljaspool kohtumenetlust esitatud taotluse alusel riigi õigusabi andmise ühel antud seaduse §-s 8 ettenähtud viisil tsiviilkohtumenetluse seadustikus sätestatud hagita menetluse korras. Kohtus võib riigi õigusabi küsimusi otsustada kohtunikuabi.

Arvestades eeltoodut, on oluline kindlaks teha, kas riigi õigusabi taotlus on esitatud kohtumenetluses. Selleks on vaja tuvastada, mis ajast saab lugeda kohtumenetlust alanuks. HKMS § 37 lg 1 kohaselt algab halduskohtumenetlus kohtule kaebuse esitamisega. Järelikult, kui riigi õigusabi taotlus esitatakse koos kaebusega või hiljem, saab seda lugeda esitatuks kohtumenetluse ajal. Veel üheks oluliseks momendiks, mille olemasolu viitaks sellele, kas riigi õigusabi taotlus on esitatud halduskohtumenetluse ajal, on taotluses kirjeldatud vaidlustuse ja kaebuse eseme kattumine. Näiteks ei saa lugeda riigi õigusabi taotlust esitatuks halduskohtumenetluses, kui kaebuses isik taotleb haldusakti tühistamist, aga taotluses kirjeldab õiguslikku probleemi, mis tuleneb kolme aasta tagusest toimingust, millel puudub igasugune seos kaebuses vaidlustatud haldusaktiga jne. Isegi juhul, kui riigi õigusabi taotlus esitatakse halduskohtule esialgu ilma kaebuseta, kuid enne kohtu poolt selle läbivaatamist laekub ka kaebus sama vaidluse esemega, mille lahendamiseks taotleti riigi õigusabi saamist, on viimane võimalik lugeda esitatuks kohtumenetluse ajal.

Halduskohtus ei ole kohtunikuabisid, seega esitatud riigi õigusabi taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise, samuti selle tagastamise üle otsustab kohtunik ise. Kohtujurist või konsultant

on õigustatud riigi õigusabi määramisega seotud asjades tegema vaid korraldavaid määrusi, mis ei ole edasikaevatavad, näiteks riigi õigusabi taotluses esinenud puuduste olemasolu korral selle käiguta jätmise määruse (HKMS § 12 lg 1).

Kohtule esitatud riigi õigusabi taotlust ei tohi jätta tähelepanuta. Juhul, kui riigi õigusabi taotlus ei ole tagastatud, on kohtul kohustus vaadata taotlus sisuliselt läbi ja otsustada riigi õigusabi andmise üle. Riigi õigusabi määramise, sellest keeldumise, aga samuti ka taotluse tagastamise (sh läbivaatamata jätmise) korral annab kohus välja määruse, mis peab olema faktiliselt ja õiguslikult põhjendatud (HKMS § 178 lg 3 ja § 165 lg 1). Seda on vaja eelkõige selleks, et isik teaks, millistest õiguslikest ja faktilistest põhjendustest lähtus kohus kohtumääruse tegemisel, ning nende põhjendustega mittenõustumise korral saaks kohtumäärust tõhusalt vaidlustada kõrgema instantsi kohtus.

Kohtule esitatud riigi õigusabi taotlus ei peata seaduses sätestatud ega kohtu poolt määratud menetlustähtaja kulgemist. Kohus pikendab siiski mõistlikult enda määratud tähtaega pärast riigi õigusabi taotluse lahendamist, kui taotlus ei olnud esitatud põhjendamatult või tähtaja pikendamise eesmärgil (HKMS § 116 lg 5). Seaduses sätestatud tähtaja järgimiseks peab riigi õigusabi taotleja tegema tähtaja keskel ka menetlustoimingu, mille tegemiseks ta menetlusabi taotleb, eelkõige esitama kaebuse. Kaebuse põhjendamiseks või kaebuses esineva sellise puuduse kõrvaldamiseks, mis on seotud riigi õigusabi taotlemisega, annab kohus mõistliku tähtaja pärast taotluse lahendamist, kui taotlus ei olnud esitatud põhjendamatult või tähtaja pikendamise eesmärgil.

Riigi õigusabi andmise määrmises määratakse muuhulgas kindlaks RÕS §-s 8 nimetatud riigi õigusabi andmise viis ja riigi õigusabi saaja hüvitamiskohustus vastavalt RÕS §-le 16. Riigi õigusabi saajale peab juba riigi õigusabi saamisel olema selge, mis tingimustel ta seda saab. Kui riigi õigusabi antakse hüvitamiskohustuseta, tähendab see, et hüvitamiskohutust ei tulene ka juhul, kui menetluses tehakse lahend riigi õigusabi saaja kahjuks. Kui kohus soovib jätta võimaluse, et kaotuse korral mõistetakse riigi õigusabi saajalt kulud riigi kasuks välja, tuleb riigi õigusabi anda hüvitamiskohustusega ja täpsustada, et hüvitamiskohustus on üksnes juhul, kui lahend kohtumenetluses tehakse riigi õigusabi saaja kahjuks.<sup>57</sup>

Määruse ärakiri, millega kohus otsustas rahuldada isiku riigi õigusabi taotluse ja määras talle riigi õigusabi, saadetakse selle taotlejale, Eesti Advokatuurile ja Rahandusministeeriumile (HKMS §

---

<sup>57</sup> RKTkm 13.02.2013, 3-2-1-152-12, p 23.

116 lg 4 ja RÕS § 15 lg 5). Advokatuur nimetab viivitamata kohtu, prokuratuuri või uurimisasutuse määruse alusel riigi õigusabi osutava advokaadi. Seda teeb advokatuuri juhatus või juhatuse poolt määratud isik. Advokatuuri juhatus peab tagama riigi õigusabi katkematu korralduse ja osutamise ning riigi õigusabi mõistliku kättesaadavuse. Riigi õigusabi korraldus ja osutamine loetakse katkematuks ja mõistlikult kättesaadavaks, kui kõikidel päevadel on tagatud menetlustoimingute õigeaegseks läbiviimiseks vajaliku arvu riigi õigusabi osutavate advokaatide nimetamine ning nimetatud advokaatide poolt õigeaegselt menetlustoimingutel osalemine. Advokatuuri juhatus peab tagama, et advokaat, kes on nimetatud isikule riigi õigusabi osutama, osutaks isikule samas asjas õigusteenust kuni asja lõpliku lahendamiseni, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti (AdvS § 64<sup>1</sup> lg-d 1-3). Advokatuuri nimetatud advokaat kohustub asuma viivitamata riigi õigusabi osutama ja korraldama oma tegevust selliselt, et tal oleks võimalik õigeaegselt osaleda menetlustoimingutes (RÕS § 18 lg 1).

## **2.4. Riigi õigusabi andmisest keeldumise alused**

EL-sse kuuluvate liikmesriikide hulgas ei ole riigi õigusabi andmine ühtlane. Suuremas osas liidu liikmesriikidest (58%) puuduvad valdkonnad, kus riigi õigusabi andmine on välistatud või piiratud. Nendeks riikideks on Ühendkuningriik, Malta, Poola, Iirimaa, Hispaania, Slovakkia, Austria, Tšehhi, Rumeenia, Küpros ja Portugal. Suuremal või vähemal määral on õigusabi saamist piiranud järgmised liikmesriigid (42%): Itaalia, Läti, Leedu, Saksamaa, Ungari, Soome, Bulgaaria ja Rootsi. Näiteks Itaalias on välistatud õigusabi andmine kuriteoasjades, mis puudutavad maksudest kõrvalehoidmist, narkootikumide ja tubakatoodete salakaubandust. Samuti ei anta õigusabi, kui taotletakse rohkem kui kahte advokaati. Lätis ei anta õigusabi, kui isik taotleb seda otseselt oma äritegevuse või professionaalse tegevusega seotud asjas. Lisaks ei anta õigusabi juhul, kui asi puudutab tollindust ja maksundust, samuti solvamise asjus. Õigusabi ei saa ka juhul, kui seda soovib laenuandja seoses antud laenuga või kui asi puudutab luksusesemeid. Leedus ei ole kindlaid valdkondi määratud, kuid esmast õigusabi ei anta maksuhalduri otsustest tingitud asjades, kui asi puudutab isiku ärilist või professionaalset tegevust või kui taotletakse õigusabi enam kui kolmes asjas. Piirangud ei puuduta kriminaal- ja haldusasju. Saksamaal ei anta õigusnõu, kui kohaldada tuleks teise riigi õigust või kui faktilistel asjaoludel ei ole Saksamaaga seost.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Justiitsministeeriumi analüüs 2015 „Riigi õigusabi süsteemi korraldamise stsenariumid“, lk 15-17.

Arvutivõrgus:

[http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/riigi\\_oigusabi\\_susteemi\\_korraldamise\\_stsenariumid\\_12.01.2016.pdf](http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/riigi_oigusabi_susteemi_korraldamise_stsenariumid_12.01.2016.pdf).

Eesti Vabariik kuulub EL nende liikmesriikide hulka, kus riigi õigusabi andmine on seadusega piiratud. Riigi õigusabi andmisest keeldumise alused on sätestatud RÕS § 7 lg-s 1 ammendava loeteluna.<sup>59</sup> RÕS-le viitab ka HKMS § 110 lg 2, mille kohaselt menetlusabi andmisele advokaadi õigusabi eest tasumisel haldusprotsessis kohaldatakse käesolevas peatükis (HKMS 12. peatükk) sätestatud üksnes niivõrd, kuivõrd RÕS-s ei ole sätestatud teisiti.

Tulenevalt RÕS § 7 lg-st 1 riigi õigusabi ei anta, kui:<sup>60</sup>

1) Taotleja on ise võimeline kaitsma oma õigusi - RÕS § 7 lg 1 p 1.

Nimetatud riigi õigusabi keeldumise alusel nt on halduskohus jätnud rahuldamata isiku riigi õigusabi taotluse halduskohtumenetluses esindamiseks, kuna leidis, et isik on suutnud ise esitada kaebuse, kaebuse täienduse ning määruskaebused ja tema seisukohad on olnud kohtule arusaadavad.<sup>61</sup> Teises haldusasjas leidis kohus, et kuna õigust kohaldab kohus, ei ole nõutav, et kaebaja halduskohtule esitatavat kaebust õiguslikult põhjendaks, kuna oma probleemiga seotud asjaolude kirjeldamiseks on võimeline ka õigusteadmisteta isik. Kohtule esitatud riigi õigusabi taotlusest nähtuvalt on kaebaja iseseisvalt suutnud kohtule selgitada, millise probleemiga seoses ta on kohtusse pöördunud ja mida ta soovib kohtus saavutada. HKMS § 2 lg-st 4 tulenevalt tagab kohus omal algatusel asja lahendamiseks oluliste asjaolude väljaselgitamise, kogudes vajaduse korral tõendeid ise või tehes nende esitamise kohustuseks menetlusosalistele. Kohus tõlgendab menetlusosaliste avaldusi ja lähtub nende lahendamisel esitaja tegelikust tahtest. HKMS § 2 lg 5 kohaselt tagab kohus igas menetlusstaadiumis oma selgitustega, et menetlusosalise huvide kaitseks vajalik avaldus ega tõend ei jääks esitamata õigusliku kogenematuse tõttu ning avalduse läbivaatamist takistavad vormivead kõrvaldatakse. Seega on kohtul haldusasjades kohustus kaebajat vajadusel suunata ja abistada ning sellest tulenevalt ei ole halduskohtumenetluses esmatähtis, et kaebajal oleksid õiguslased teadmised. Uurimispehimohttest tulenevalt selgitab halduskohus enda initsiatiivil välja kaebuse menetlemiseks vajalikud asjaolud, seadusesätteid ning võimaliku kohtupraktika. Kuna kohus on veendunud, et kaebaja suudab oma õigusi ise kaitsta, tuleb kaebaja riigi õigusabi taotlus RÕS § 7 lg 1 p 1 alusel jätta rahuldamata.<sup>62</sup>

<sup>59</sup> Riigi õigusabi seaduse eelnõu (249 SE I) seletuskiri, § 7 lg 1 kohta.  
Arvutivõrgus: file:///C:/Users/1/Downloads/040410004%20(3).pdf.

<sup>60</sup> Tegemist on ainult haldusprotsessiga relevantsete riigi õigusabi andmisest keeldumise alustega.  
Haldusprotsessiga irrelevantset riigi õigusabi andmisest keeldumise alused, mis tulevad RÕS § 7 lg 1 p-dest 7 ja 8, jäetud magistratöös mainimata.

<sup>61</sup> TrtHKm 09.06.2010, 3-09-907.

<sup>62</sup> TrtRnKm 13.10.2015, 3-15-2444, p 5.

2) Taotlejal ei saa olla õigust, mille kaitsmiseks ta õigusabi taotleb - RÕS § 7 lg 1 p 2.

Halduskohtu praktikas on see alus seostatud isiku kaebeõigusega. Isiku kaebeõigus tuleneb HKMS § 44 lg-st 1, mille kohaselt isik võib halduskohtusse pöörduda üksnes oma õiguse kaitseks. See tähendab seda, et isikul on puutumus vaidlustatava haldusakti või toiminguga ja tegemist on sellele isikule kuuluva subjektiivse avaliku õiguse riivega. Samuti peab esitatud kaebus olema selle riivatud õiguse kaitseks sobiv vahend, s.t kaebus peab aitama kaasa õiguse kaitsele.<sup>63</sup> Nimelt keeldub kohus kaebajale riigi õigusabi andmisest RÕS § 7 lg 1 p 2 alusel, kui tema poolt esitatud kaebus ei ole lubatud kaebeõiguse puudumise tõttu ning kuulub kooskõlas HKMS § 121 lg 2 p-ga 1 tagastamisele.<sup>64</sup>

3) Taotlejal on võimalik kulud õigusteenusele kanda oma olemasoleva ja suuremate raskusteta müüdava vara arvel, välja arvatud RÕS § 14 lõikes 2 nimetatud vara (s.t vara, millele seaduse kohaselt ei saa pöörata sissenõuet) - RÕS § 7 lg 1 p 3.

4) Kulud õigusteenusele ei ületa eeldatavasti taotleja kahekordset keskmist ühe kuu sissetulekut, mis on arvatud taotluse esitamisele eelnenud nelja kuu keskmise kuusissetuleku alusel ning millest on maha arvatud maksud ja sundkindlustuse maksed ning seadusest tulenevate ülalpidamiskohustuste täitmiseks ettenähtud summa, samuti mõistlikud eluaseme- ja transpordikulud - RÕS § 7 lg 1 p 4.

Isiku suutmatust tasuda advokaadi teenuse eest tuleb hinnata RÕS § 6 lg 1 alusel koosmõjus RÕS § 7 lg 1 p-dega 3 ja 4, kuna need punktid täiendavad § 6 lg-s 1 nimetatud riigi õigusabi saamise peamist alust ehk isiku suutmatust tasuda advokaadi teenuse eest. RÕS § 7 lg 1 p 3 sätestab, et riigi õigusabi ei anta, kui taotlejal on võimalik kulud õigusteenusele kanda oma olemasoleva ja suuremate raskusteta müüdava vara arvel. Sama paragrahvi lõige 1 punkti 4 kohaselt riigi õigusabi ei anta, kui kulud õigusteenusele ei ületa eeldatavasti taotleja kahekordset keskmist ühe kuu sissetulekut, mis on arvatud taotluse esitamisele eelnenud nelja kuu keskmise kuusissetuleku alusel ning millest on maha arvatud maksud ja sundkindlustuse maksed ning seadusest tulenevate ülalpidamiskohustuste täitmiseks ettenähtud summa, samuti mõistlikud eluaseme- ja transpordikulud. Mõlemad eelpoolnimetatud punktid annavad juhtnööre lisaks RÕS § 6 lg-le 1, kuidas hinnata riigi õigusabi taotleja maksevõimelisust.

---

<sup>63</sup> K. Merusk, I. Pilving (koost), Halduskohtumenetluse seadustik. Komm. vlj. Tallinn: Juura, 2013, § 44, komm B.I.

<sup>64</sup> TrtHKm 08.01.2015, 3-14-53082.

Käesoleva töö autor peab vajalikuks täpsustada, et RÕS § 7 lg 1 p-s 4 mainitud õigusteenuste kuludega arvestamine piirdub vaid esimese astme kohtuga. Isiku maksejõuetuse tuvastamisel ei pea kohus arvesse võtma kulusid õigusteenusele, mis võivad tekkida menetluses tehtava lahendi edasikaebamisel (HKMS § 112 lg 2). Veel üheks oluliseks momendiks RÕS § 7 lg 1 p 4 kohaldamisel on see, et nimetatud punktis ei ole silmas peetud mitte riigi eeldatavaid kulusid õigusteenusele, vaid riigi õigusabi taotleja prognoositavaid kulusid vajatavale õigusteenusele. Eeldatavate õigusabikulude hindamisel tuleb isiku sissetulekut võrrelda rahasummaga, mille eest õigusteenuste turult oleks taotlejal tavaolukorras võimalik vajalikku advokaadi õigusteenust osta. Advokaadikulude eeldatava suuruse määratlemisel tuleb arvestada menetletava haldusasja keerukust, vajaliku õigusteenuse mahtu ja paikkonda, kus õigusteenust osutatakse. Seetõttu tuleb kohtul võtta eeldatava advokaaditasu suuruse määratlemisel aluseks taotleja elukoha või kohtu asukoha piirkonnas tegutsevate keskmiselt kogenud advokaatide tavapärase advokaaditasu määr haldusasjades, mille maht ja keerukus on võrreldav menetletava haldusasjaga.<sup>65</sup>

RÕS § 7 lg 1 p-s 4 nimetatud raskesti müüdavaks varaks loetakse eelkõige vara, millele saab seaduse kohaselt pöörata sissenõuet. Täitemenetluse seadustiku<sup>66</sup> (TMS) § 140 lg 1 kohaselt võib kinnisasjale pöörata sissenõude, kui võlgnik on kantud kinnisasja omanikuna kinnistusraamatusse.

5) Asjaoludest tulenevalt on taotleja võimalus oma õiguse kaitseks ilmselt vähene - RÕS § 7 lg 1 p 5.

Tulenevalt läbitöötatud kohtupraktikast, on riigi õigusabi andmisest keeldumise üheks levinumaks aluseks haldusprotsessis RÕS § 7 lg 1 p 5. Kohtud kasutavad selle pikalt sõnastatud aluse asemel sõnu „kaebuse perspektiivitus“ või „kaebuse edutus“, mis ei ole korrektne. Kohtu poolt tuvastatud asjaolu, et kaebus on perspektiivitu, ei ole iseenesest menetlusabi andmisest keeldumise alus. Riigikohtu praktika kohaselt peab selleks, et esineks menetlusabi andmata jätmise alus, olema kaebus mitte perspektiivitu, vaid „ilmselgelt“ perspektiivitu.<sup>67</sup> Kaebus on ilmselgelt perspektiivitu, kui soovitud eesmärgi saavutamine esitatud kaebuse abil ei ole võimalik.<sup>68</sup> Näiteks leidis Riigikohtu Halduskolleegium, et Politsei- ja Piirivalveameti otsus, millega pikendati lahkumisettekirjutuse vabatahtliku täitmise tähtaega, on kaebaja jaoks soodustav haldusakt ega saa

<sup>65</sup> RKHKm 14.09.2005, 3-3-1-52-05, p-d 11-12

<sup>66</sup> Täitemenetluse seadustik. - RT I 2005, 27, 198 ... RT I, 17.12.2015, 81

<sup>67</sup> RKHKm 15.12.2011, 3-3-1-57-11, p 16

<sup>68</sup> K. Merusk, I. Pilving (koost), Halduskohtumenetluse seadustik. Komm. vlj. Tallinn: Juura, 2013, § 111, komm IV.

rikkuda kaebaja õigusi ega tekitada talle varalist või mittevaralist kahju, ning kaebaja võimalus saavutada selle otsuse vaidlustamisega lahkumissettekirjutuse tühistamist on olematu. Kuna kaebaja tegelikuks eesmärgiks on lahkumiskohustusest vabanemine, siis ei ole sellise soodustava haldusakti vaidlustamine kaebaja õiguste kaitseks vajalik (HKMS § 44 lg 1) ega võimalda saavutada kaebuse eesmärki (HKMS § 121 lg 2 p 2). Seega leidis Riigikohus, et puudub alus isiku riigilõivust vabastamiseks ja talle riigi õigusabi määramiseks RÕS § 7 lg 1 p 5 alusel.<sup>69</sup> Kuna haldusprotsessis menetlusabi mõiste hõlmab ka riigi õigusabi määramist (HKMS § 110 lg 1 p-d 3 ja 4), siis on kaebuse ilmselge perspektiivituse nõue rakendatav ka riigi õigusabi andmise üle otsustamisel. Eeltoodust tulenevalt, juhul kui kohus möönab, et kaebuses puuduvad eduväljavaated, kuid ei ole asja keerulisuse tõttu selles kindel, ei tohi selline kohtu mööndus kaebuse perspektiivi osas olla RÕS § 7 lg 1 p 5 kohaldamise aluseks.

Juhul, kui kohus leiab, et lähtudes kaebuse esemest esineb alus keelduda riigi õigusabi andmisest vastavalt RÕS § 7 lg 1 p-le 5, peab kohtulahendis olema põhjendus selle kohta, kuidas ta selle järelduseni jõudis. Ainult viide seadusele ei ole lubatav ja loetakse menetlusnormide rikkumiseks. Riigikohtu Halduskollegium on leidnud, et kuigi kaebus on esimese astme kohtus jäänud rahuldamata, ei saa ringkonnakohtus ilma põhjendusi esitamata asuda seisukohale, et asjaoludest tulenevalt on taotleja võimalus oma õiguste kaitseks ilmselt vähene. Kohus oleks pidanud RÕS § 7 lg 1 p 5 kohaldades selgitama määruhes, miks ta peab asja perspektiivituks.<sup>70</sup> Käesoleva töö autori arvamusel on eelpoolnimetatud riigikohtu seisukoht asjakohane kõikide RÕS § 7 lg-s 1 sätestatud riigi õigusabi andmisest keeldumise aluste kohaldamisel, vaatamata sellele, kas ilmneb mõni üksik alus või mitu. Kohtu poolt keeldumise aluste pelk refereerimine kohtulahendis on vastuolus HKMS § 178 lg-ga 3 ja § 157 lg-ga 1.

- 6) Riigi õigusabi taotletakse mittevaralise kahju hüvitamise nõude esitamiseks ja asja suhtes ei esine tungivat avalikku huvi - RÕS § 7 lg 1 p 6.

RÕS § 7 lg 1 p 6 võimaldab anda riigi õigusabi ka moraalse kahju hüvitamise asjades, mille puhul kohus leiab avaliku huvi olevat tungiva. Tungiv avalik huvi on määratlemata õigusmõiste, mille sisustamiseks tuleb uurida kohtupraktikat. Kahjuks tungiva avaliku huvi mõiste osas on ainult üks relevantne kohtulahend, milles Riigikohus leidis, et surma põhjustamisega või kehavigastuse või tervisekahjustuse tekitamisega põhjustatud mittevaralise kahju hüvitamise nõuet tuleb lugeda selliseks, mille vastu on eelduslikult olemas tungiv avalik huvi RÕS § 7 lg 1 p 6 mõttes.

<sup>69</sup> RKHKm 11.06.2014, 3-3-1-41-14, p 9; 17.12.2013, 3-3-1-74-13, p 12 ja 20.

<sup>70</sup> RKHKm 20.02.2008, 3-3-1-4-08, p 8.



Seoses RÕS § 7 lg 1 p 6 kohaldamisega leidis ringkonnakohus, et seda riigi õigusabi andmisest keeldumise alust saab rakendada vaid juhul, kui kaebuses esitatakse ainult mittevahalise kahju hüvitamise nõue. Kui tegemist on liitkaebusega, mille üks nõuetest on mittevahalise kahju hüvitamise nõue, siis riigi õigusabi andmisest keeldumisel RÕS § 7 lg 1 p-le 6 tugineda ei saa, kuna see tooks kaasa olukorra, kus isik ei saa mittevahalise kahju nõude tõttu samas kohtuasjas õigusabi ka mõne muu nõude esitamiseks. See aga ei saanud olla seadusandja eesmärgiks, kuna RÕS § 7 lg 1 p-ga 6 on selgesõnaliselt riigi õigusabi andmist soovitud välistada ainult mittevahalise kahju hüvitamise nõuete puhul.<sup>71</sup>

7) Riigi õigusabi taotletakse asjas, milles taotlejal on ilmne ühine huvi isikuga, kellel ei ole õigust riigi õigusabi saada - RÕS § 7 lg 1 p 9.

RÕS § 7 lg 1 p 9 kohaldamise osas on Riigikohtu Halduskolleegium leidnud, et kui isik vaidlustab oma õiguste kaitseks haldusakti või toimingut, mis puudutab ka teiste isikute õigusi, siis oleks tema kohtusse pöördumise õigus ebaproportsionaalselt piiratud, kui tema võimalus saada menetlusabi sõltuks ka teiste puudutatud isikute käitumisest ja majanduslikust seisundist. Nii ei saa ainuüksi asjaolu, et teised kortermaja elanikud ei soovi oma õiguste kaitseks kohtusse pöörduda, välistada kaebaja võimalust oma õigusi kohtus kaitsta. RÕS § 7 lg 1 p 9 kohaldamine on võimalik ainult olukorras, kus kohtul on tekkinud põhjendatud kahtlus, et riigi õigusabi saamise võimalust püütakse kuritarvitada. Sel juhul peab kohus tuvastama konkreetseid isikud, kellel on kaebajaga ühine huvi, samuti tuleb need isikud puudutatud isikutena kohtumenetlusse kaasata.<sup>72</sup>

8) Riigi õigusabi taotletakse taotlejale üleantud õiguse kaitsmiseks ja on alust arvata, et õigus on taotlejale üle antud riigi õigusabi saamiseks - RÕS § 7 lg 1 p 10.

Selle riigi õigusabi andmisest keeldumise aluse kohaldamise kohta kohtupraktika veel puudub.

9) Õigusteenuse osutamine on taotlejale tagatud õigusabikulude kindlustuslepingu või sundkindlustuse alusel - RÕS § 7 lg 1 p 11.

Ka selle riigi õigusabi andmisest keeldumise aluse kohaldamise osas puudub kohtupraktika.

---

<sup>71</sup> TrtRnKm 09.10.2014, 3-14-52373, p 7.

<sup>72</sup> RKHKm 04.10.2010, 3-3-1-51-10, p 19.

10) Taotlejale asjast võimalik tulenev kasu on ebamõistlikult väike, võrreldes riigi eeldatavate kuludega õigusabile - RÕS § 7 lg 1 p 11.

RÕS § 7 lg 1 p 12 kohaldatakse halduskohtumenetluses enam justiitshaldusajades ehk kaebustes, milles kinnipeetavad nõuavad kas kambrist äravõetud esemete tagastamist vanglalt või sellega tekitatud varalise kahju hüvitamist. Näiteks, ühel juhul keeldus kohus riigi õigusabi andmisest kinnipeetavale isikule, kuna luges, et kinnipeetavalt äravõetud puust noa, lõikelaua ja pannilabida tagastamisega viimasele tulenev kasu on võrreldes riigi eeldatavate kuludega õigusabile ebamõistlikult väike.<sup>73</sup>

Eelöeldust tulenevalt on füüsilisel isikul õigus saada riigi õigusabi halduskohtumenetluses, kui isik ei ole võimeline tasuma advokaadi teenuse eest ning ei esine muid RÕS § 7 lg-s 1 sätestatud riigi õigusabi andmisest keeldumise aluseid (aluseid ei pea olema mitu, piisab, kui esineb neist vähemalt üks).

Riigi õigusabi andmisest keeldumise aluste hulgas esinevad sellised, mille puhul ei ole riigi õigusabi andmise otsustajal võimalik kaaluda õigusabi andmist. Need alused on sätestatud RÕS § 7 lg 1 p-des 2, 3 ja 4. Näiteks tuvastatud on, et isikul on piisavalt raha palgata endale advokaati või isikul ei saa olla õigust, mille kaitsmiseks ta õigusabi taotleb (RÕS § 7 lg 1 p 2 ja p 3). Samas on olemas sellised alused, mille esinemisel tuleb kohtul kui riigi õigusabi määramise otsustajal riigi õigusabi andmist või sellest keeldumist kaaluda. Need alused on sätestatud RÕS § 7 lg 1 p-des 1, 5, 6, 9, 10, 11, ja 12. Üheks selliseks aluseks on nt tulenevalt RÕS § 7 lg 1 p-st 1 isiku võime kaitsta iseseisvalt oma õigusi kohtuprotsessis. Nimetatud aluse kohaldamisel peab kohus kaaluma vaidluse keerulisust, arvestades taotleja haridustaset ja protsessuaalset kogemust, aga samuti kohtu võimalusi aidata isikut haldusprotsessis. Nii sünnibki diskretsiooniline otsus, mis peab vastama muu hulgas ka proportsionaalsuse põhimõttele.<sup>74</sup>

Nähtuvalt analüüsitud kohtupraktikast RÕS § 7 lg 1 kohaldamise osas, kohtud hakkavad kontrollima riigi õigusabi taotleja maksevõimet alles siis, kui ei esine RÕS § 7 lg-s 1 sätestatud keeldumise alust. Sellise praktikaga tuleb nõustuda. Tuginedes menetlusökoonomia põhimõttele, ei ole mõistlik ega põhjendatav olukord, kus kohtud suunavad oma ressursse kõigepealt riigi õigusabi taotleja majandusliku seisundi tuvastamiseks, mis on mahukas ja aeganõudev protsess (päringud pankadele ning Maksu- ja Tolliametile, varaliste registrite andmete kontroll,

<sup>73</sup> TlnRnKm 03.08.2012, 3-12-1625, p 28.

<sup>74</sup> N. Emiliou...(viide 32), lk 64-65.

kinnipeetava isiku puhul andmete küsimine vanglalt, kus isik taotluse läbivaatamise ajal viibib jne). Seega ei pea kohus ilmtingimata esmalt hakkama kontrollima taotleja majanduslikku seisundit vastavalt RÕS § 6 lg-le 1. Kõigepealt on mõistlik kindlaks teha, kas ei esine mõni RÕS § 7 lg 1 p-des 1-2 ja 5-12 (punktid 3 ja 4 jäävad välja, kuna nendega tegeldakse majandusliku olukorra hindamisel) sätestatud riigi õigusabi andmisest keeldumise alus, ja kui selline alus on leitud, siis isiku majanduslik seisund enam asja otsustamist ei mõjuta.<sup>75</sup> Selline analüüs ei võta kohtult palju aega: kogenud kohtuametnik saab suhteliselt kiiresti anda hinnangu selle kohta, kas riigi õigusabi taotlus on perspektiivikas või mitte. Juhul, kui tulenevalt taotlusest ilmselgelt ei esine riigi õigusabi andmisest keeldumise alust, on mõistlik keskenduda taotleja majandusliku seisundi kontrollimisele.

Riigi õigusabi taotleja majanduslikku seisundit hinnates arvestatakse tema vara ja sissetulekut ning temaga koos elavate perekonnaliikmete vara ja nende sissetulekuid, tema ülalpidamisel olevate isikute arvu, eluasemele tehtud mõistlikke kulutusi ning muid tähtsust omavaid asjaolusid (RÕS § 14 lg 1). Majandusliku seisundi hindamisel RÕS § 14 lg 2 kohaselt ei arvestata riigi õigusabi taotlejale kuuluvat vara, millele seaduse kohaselt ei saa pöörata sissenõuet. Samuti ei arvestata taotlejale kuuluvat ning tema ja temaga koos elavate perekonnaliikmete igapäevases kasutuses olevat eluaset ega vajalikku sõiduvahendit, kui nende arv ja väärtus on õiglases suhtes perekonna suuruse, sõiduvajaduse ning sissetulekuga. TMS § 112 sätestab nõuded ja § 131 lg 1 sissetulekud, millele ei saa sissenõuet pöörata. TMS § 186 lg 1 kohaselt tuleb taotleja majanduslikku seisundit hinnates arvestada muu hulgas taotleja eluasemele tehtavaid mõistlikke kulutusi ja muid tähtsust omavaid asjaolusid. Majanduslikku seisundit hinnates ei arvestata laenukohustusi, mida riigi õigusabi taotleja on endale võtnud, kuid eluasemelaenu olemasolu korral tuleb siiski hinnata seda, kas tegemist on eluasemele tehtavate mõistlike kulutustega. Mõistlikud on kulud, mis on mõistlikus vastavuses taotleja perekonna suuruse ja vajadustega, eelkõige eluaseme kasutamisega seotud kulud (tasud vee, elektri, kütte jms eest). Eluasemele tehtavaks mõistlikuks kuluks võib pidada ka eluaseme soetamiseks võetud laenu tagasimakseid mõistlikus ulatuses. Põhimõtteliselt saab taotleja majanduslikku seisundit hinnates arvestada ka auto liisingumakseid mõistlikus ulatuses, kui on tõendatud taotleja ja tema perekonna vajadus autot kasutada. Siinjuures tuleb ka kaaluda, kas liisitav auto vastab taotleja ja tema perekonna mõistlikele vajadustele.<sup>76</sup> Majanduslikku seisundit hinnates ei arvestata kallite autode liisimisel makstavaid ebamõistlikult suuri liisingumakseid.<sup>77</sup>

<sup>75</sup> TrtRnKm 16.05.2015, 3-14-50415, p 8.

<sup>76</sup> K. Merusk, I. Pilving (koost), Halduskohtumenetluse seadustik. Komm. vlj. Tallinn: Juura, 2013, § 116, komm. C.

<sup>77</sup> RKTkm 13.01.2009, 3-2-1-134-08, p 9.

## 2.5. Määratud riigi õigusabi jätkuvus

RÕS § 17 lg 1 kohaselt riigi õigusabi saanud isiku õigus riigi õigusabile säilib asja ülekandumisel mõneks teiseks antud seaduse § 4 lõikes 3 ettenähtud riigi õigusabi liigiks ning varem nimetatud advokaat jätkab isikule riigi õigusabi osutamist. Praktika näitab, et avalik-õiguslike vaidluste korral, mille lahendamine algab haldusmenetluses, võib selline vaidlus üle kanduda halduskohtumenetlusesse ning lõppeda Riigikohtus või alles EIK-s.<sup>78</sup> Seetõttu ühes menetluses määratud riigi õigusabi ülekandumine teise menetlusesse on väga oluline tõhusa ja lünkadeta õiguskaitse põhimõtte järgimise aspektist. Sellisel juhul jätkab varem määratud advokaat riigi õigusabi osutamist ilma täiendavate formaalsusteta. Näiteks haldusmenetluses riigi õigusabi saanud isik on õigustatud riigi õigusabile, kui vaidluse esemeks olnud haldusakt vaidlustatakse halduskohtumenetluses.

RÕS § 17 lg 3 kohaselt kohtumenetluses menetlusosalisena riigi õigusabi saanud isiku õigus riigi õigusabile laieneb ka samas asjas tehtud kohtulahendi edasikaebamise või sundtäitmise menetlusele. Riigi õigusabi andmise tingimusi uuesti hinnata ei ole vaja.<sup>79</sup> Kohtulahendi edasikaebamise puhul ei sõltu määratud riigi õigusabi jätkuvus sellest, kas määrus-, apellatsioonivõi kassatsioonikaebuse on esitanud riigi õigusabi saaja ise või tema vastaspool.<sup>80</sup>

Tulenevalt RÕS § 17 lg-st 4 võib asja menetlev kohus või kohus, kelle pädevuses oleks menetleda kaebust täitemenetlust läbi viiva kohtutäituri tegevuse peale, oma algatusel igas menetlusstaadiumis RÕS-s ettenähtud korras uuesti hinnata, kas jätkuvalt esinevad antud seaduses ettenähtud alused taotlejale riigi õigusabi andmiseks, ning riigi õigusabi andmise aluste äralangemise korral lõpetada isikule riigi õigusabi andmine. Kohtule on täiendava info kogumiseks jäetud ulatuslikud võimalused, sh ta võib nõuda riigi õigusabi saajalt enda majandusliku seisundi teatise uuesti esitamist ning küsida andmeid ka Maksu- ja Tolliametilt, krediitiasutustelt ning teiselt isikutelt. Kui kohus leiab, et isiku majanduslik seisund on vahepeal paranenud sedavõrd, et talle riigi õigusabi andmine tuleb lõpetada, vabaneb advokaat kohustusest osutada isikule õigusabi. Samaaegselt riigi õigusabi osutamise lõpetamise otsusega lahendatakse ka advokaadile tasu maksmise ja kulude hüvitamise küsimus ning riigi õigusabi saanud isiku kohustus advokaadile makstav summa riigile hüvitada. Seega juhul, kui kohtumenetluse kestel langeb ära riigi õigusabi andmise alus, võib kohus riigi õigusabi andmise RÕS § 17 lg 4 järgi

<sup>78</sup> EIKo 19.01.2016, 17429/10, *Kalda vs. Eesti*.

<sup>79</sup> RKTKo 29.10.2008, 3-2-1-97-08, p 23.

<sup>80</sup> Riigi õigusabi seaduse eelnõu (249 SE I) seletuskiri, III. peatükk.  
Arvutuvõrgus: file:///C:/Users/1/Downloads/040410004%20(3).pdf.

lõpetada. Kui aga õigusabi andmise hilisemal kontrollimisel selgub, et õigusabi andmiseks puudus alus, s.t ei olnud täidetud õigusabi saamiseks vajalikud tingimused, tuleb kohtul riigi õigusabi andmine mitte lõpetada, vaid tühistada. Sellisel juhul kannab riigi õigusabi saanud menetlusosaline ise kõik oma õigusabikulud.<sup>81</sup>

## **2.6. Riigi õigusabi andmisest keeldumise või määratud riigi õigusabi tühistamise vaidlustamine**

Isiku riigi õigusabi taotluse rahuldamata jätmise või osaliselt rahuldamise, aga samuti määratud riigi õigusabi tühistamise korral teeb kohus põhjendatud määruse (HKMS § 116 lg 1 esimene lause) PS § 24 lg 5 kohaselt on igaühel õigus tema kohta tehtud kohtu otsuse peale seadusega sätestatud korras edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule. Siinjuures tuleb terminiga „kohtuotsus” lugeda hõlmatuks kõiki kohtulahendeid (seega nii kohtuotsuseid kitsamas mõttes kui ka kohtumenetluse üksikküsimuste lahendamisel tehtavaid kohtumäärusi): edasikaebeõiguse kaitsealast ei saa põhimõtteliselt *a priori* jätta välja kõiki kohtumäärusi. Kuid samas, arvestades kohtumääruste hulka, tähendaks nende edasikaebamise võimaluse tagamine kohtuotsuste edasikaebamisega samas mahus tõenäoliselt olulist takistust õigusemõistmise normaalsele funktsioneerimisele. Seetõttu tuleb lugeda täiesti põhjendatuks kohtumääruste oluliselt piiratumat edasikaebekorda (määruskaebekord), võrreldes kohtuotsuste edasikaebega.<sup>82</sup> Üldtunnustatud on seisukoht, et edasikaebeõiguse olemusest tulenevalt ei ole vajalik ja kohtumääruste hulka arvestades ka mitte võimalik tagada riigis absoluutset erikaebe ehk määruskaebe võimalust (s.o kohtumääruste edasikaebe võimalust). Seega on kohtumääruse edasikaebamine lubatud ainult siis, kui seaduses on selline võimalus ette nähtud.<sup>83</sup>

Vastavalt HKMS § 119 lg-le 1 võib menetlusabi taotleja või saaja või Rahandusministeerium või valdkonna eest vastutava ministri määratud asutus halduskohtu või ringkonnakohtu menetlusabi andmise või sellest keeldumise määruse peale ja kummagi määruse muutmise või tühistamise määruse peale esitada määruskaebuse, kusjuures määruskaebuse kohta tehtud ringkonnakohtu määruse peale võib esitada määruskaebuse Riigikohtule. RÕS § 15 lg 8 kohaselt võib riigi õigusabi andmise või sellest keeldumise määruse peale esitada määruskaebuse kohtumenetlust reguleerivates seadustes sätestatud korras. Sellest tulenevalt saab riigi õigusabi andmisest

---

<sup>81</sup> RKTkm 19.03.2008, 3-2-1-9-08, p 12

<sup>82</sup> PS Komm. VIj. – II. peatükk, § 24, kommentaar 29.1.  
Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-24/>

<sup>83</sup> PS Komm. VIj. – II. peatükk, § 24, kommentaar 30.4  
Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-24/>

keeldumise korral esitada selle kohtumääruse peale määruskaebuse kõrgemaseisvale kohtule, juhindudes eriseadusest ehk RÕS § 15 lg-st 8. Juhul, kui kohus otsustas määrusega tühistada juba määratud riigi õigusabi, siis selle määruse peale määruskaebuse esitamise õiguslikuks aluseks on HKMS kui üldseaduse § 119 lg 1, kuna RÕS kui eriseadus seda võimalust ette ei näe.

Kohtumääruse peale esitatud määruskaebus peab vastama seaduses kehtestatud nõuetele. HKMS § 205 lg 1 kohaselt märgitakse määruskaebuses: 1) määruse teinud kohtu nimetus, määruse kuupäev ja haldusasja number; 2) mille kohta või kelle suhtes määrus tehti; 3) määruskaebuse esitaja selgelt väljendatud taotlus, märkides ära, millises ulatuses halduskohtu määrust vaidlustatakse ja missugust lahendit taotletakse; 4) määruskaebuse põhjendus (faktilised ja õiguslikud väited asjaolude kohta, millest tulenevalt on vaidlustatav määrus määruskaebuse esitaja arvates õigusvastane, ja viide tõenditele, millega soovitakse iga faktilist väidet tõendada).

HKMS § 204 lg 2 järgi on määruskaebuse esitamise tähtaeg 15 päeva määruse määruskaebuse esitajale kättetoimetamisest arvates. Möödalastud kaebetähtaja ennistamise korral, kui kaebetähtaeg oli mööda lastud advokaadi poolt riigi õigusabi osutamise raames ning kui seda tegi isiku poolt palgatud advokaat. Nimelt on Riigikohtu Halduskolleegium leidnud, et advokaadi teenuseid kasutava isiku ekslikku arusaama õigusest ning kahju tekitamise asjast ei saa pidada kaebetähtaja möödalaskmise mõjuvaks põhjuseks.<sup>84</sup> Samas, kui menetlustoiming jääb sooritamata riigi õigusabi osutava advokaadi õigusvastase tegevuse tõttu, annab see aluse tähtaja ennistamiseks, juhul, kui isik on teinud kõik endast oleneva (esitanud kaebetähtaja kestel riigi õigusabi taotluse).<sup>85</sup>

Riigi õigusabi taotluse rahuldamata jätmise või osaliselt rahuldamise, aga samuti määratud riigi õigusabi tühistamise määruse edasikaebamise korral ei pea isik tasuma riigilõivu (RLS § 22 lg 1 p 10).

---

<sup>84</sup> RKHKm 12.12.2012, 3-3-1-59-12.

<sup>85</sup> RKHKm 03.12.2012, 3-3-1-61-12.

### **3. FÜÜSILISE ISIKU VÕIME ISE KAITSTA OMA ÕIGUSI KUI RIIGI ÕIGUSABI ANDMISEST KEELDUMISE ALUS**

RÕS § 7 lg 1 p 1 kohaselt ei anta riigi õigusabi, kui taotleja on ise võimeline kaitsma oma õigusi.

#### **3.1. Halduskohtu uurimisprintsiiibi ja selgitamiskohustuse olemus ja ulatus**

Oluliseks halduskohtumenetluse põhimõtteks, mis on sätestatud HKMS § 2 lg 4 esimeses lauses ja mille olemasolu eristab halduskohtumenetluse tsiviil- ja kriminaalkohtumenetlustest, on uurimispõhimõte. Uuriv ehk inkvisitsiooniline menetlus vastandub tsiviil- ja kriminaalkohtumenetlusele omasele võistlevale protsessile.<sup>86</sup> Tegemist on haldusprotsessi fundamentaalse põhimõttega. Halduskohus peab avaliku võimu omavoli tõkestamise ja põhiõiguste tulemusliku kaitse tagamisel omama kõiki vajalikke andmeid materiaalse tõe väljaselgitamiseks. See tähendab seda, et just halduskohus peab tagama kõigi nende asjaolude väljaselgitamise, mis on kaebaja nõude lahendamise õigusega relevantset. Nii nagu haldusmenetluses haldusorgan (HMS § 6), peab ka halduskohtumenetluses kohus enda initsiatiivil välja selgitama nii menetlusosaliste jaoks soodsad kui ka neid koormavad faktilised asjaolud. Kohus ei ole seotud ei menetlusosaliste poolt nõude põhjendamiseks või ümberlükkamiseks esitatud asjaoludega ega neid kinnitavate tõenditega. Vajaduse korral tuleb kohtul koguda tõendeid omal algatusel. See tähendab, et kohus ei tarvitse piirduda nende tõenditega, mida esitavad menetlusosalised, vaid võib teha neile ettepaneku esitada täiendavaid tõendeid või koguda neid ise.

Riigikohus on leidnud, et uurimisprintsiiibi peamine eesmärk on tagada, et olulised asjaolud ei jääks välja selgitamata ainuüksi seetõttu, et menetlusosaline ei osanud ette näha vajadust esitada täiendavaid tõendeid.<sup>87</sup> Kohtu aktiivsus peab sõltuma protsessiosaliste oletatavast võimest välja tuua olulised asjaolud ja esitada vastavad tõendid. Eeldatavalt nõrgema protsessiosalise puhul tuleb kohtul olla aktiivsem.<sup>88</sup> Praktikas tähendab uurimispõhimõte ennekõike seda, et kohus ei saa alles otsust tehes viidata, et ühe või teise olulise asjaolu kohta on tõendid esitamata, vaid ta peab asjaolude esitamise ja tõendamise vajadusele juhtima tähelepanu juba kohtumenetluse käigus. Kohus peab tõendite kogumise abil kõrvaldama lüngad protsessiosaliste poolt kohtule esitatud teabes selliselt, et asja otsustamisel tähtsust omavate asjaolude osas ei oleks enam kahtlusi.<sup>89</sup>

<sup>86</sup> K. Merusk, I. Pilving (koost), Halduskohtumenetluse seadustik. Komm. vlj. Tallinn: Juura, 2013, § 2, komm. IV.I.

<sup>87</sup> RKHKm 04.04.2003, 3-3-1-32-03.

<sup>88</sup> RKHko 23.10.2001, 3-3-1-49-01, p 5

<sup>89</sup> K. Merusk, I. Pilving (koost), Halduskohtumenetluse seadustik .... (viide 86).

Uurimispõhimõtte ei ole siiski absoluutne. Asjaolude väljaselgitamine peab esmalt jääma vaidluse eseme piiridesse (HKMS § 2 lg 3 ja § 62 lg 2 esimene lause). Uurimispõhimõtte vaidluse eseme piire ei avarda. Uurimispõhimõtte ei võimalda kohtu initsiatiivil anda õiguslikku hinnangut toimingutele ja aktidele, mille vaidlustamist kaebaja sõnaselgelt ei soovi, sest ainuüksi kaebajal on õigus määrata kaebuse ese. Kohus peab lisaandmete kogumiseks näitama initsiatiivi üles vaid siis, kui on põhjendatud kahtlus, et menetlusosalise kogenematuse või eksimuse tõttu on kohtule jäänud esitamata asjaolud või tõendid, mis võivad asja otsustamisel omada määravat tähtsust. Selleks teeb kohus menetlusosalisele, kellel lasub tõendamiskoormus, ettepaneku tõendi esitamiseks. Juhul, kui tõendamiskoormust kandev menetlusosaline jätab tõendi ilma mõjuva põhjuseta esitamata, ei ole kohtul piiramatut kohustust teabe kogumist jätkata.

Uurimispõhimõtte on diskretsiooniline: kohus peab tõendite kogumiseks tegema üksnes mõistlikke jõupingutusi.<sup>90</sup> Uurimispõhimõtte oluliseks osaks on seejuures õiguslikult kogenematute menetlusosaliste abistamine.

Uurimispõhimõtet täiendav ja eraldi reguleeriv aspekt on HKMS § 2 lg-s 5 sätestatud selgitamiskohustus, s.t kohtu kohustus tagada asjakohaste avalduste, sh kaebuse nõuete ja taotluste esitamine menetlusosaliste poolt, ebaselgete avalduste täpsustamine ja vormivigade kõrvaldamine. Kohtu selgitamiskohustus hõlmab kohustust juhtida menetlusosalise tähelepanu menetlusliku taotluse esitamise võimalusele olukorras, kus taotluse esitamata jätmine võib kaasa tuua kohtuliku kaitse võimaluse kaotamise või nõrgenemise. Samuti hõlmab halduskohtu selgitamiskohustus kohustust juhtida tähelepanu kaebuse eesmärgi saavutamiseks tõhusa nõude esitamise võimalusele. Just kohus on see institutsioon, kes peab läbi mitmeastmelise kohtupidamise aru saama eri haldusaktide ja toimingute tähendusest, millest menetlusosalised ei pruugi alati aru saada. Riigikohtu praktikas on järjepidevalt rõhutatud halduskohtu selgitamiskohustuse olulisust, eriti kaebuse nõude valiku kohta.<sup>91</sup> Nagu uurimispõhimõttele, tuleb ka selgitamiskohustusele läheneda diferentseeritult, arvestades menetlusosaliste teadmisi ja võimekust. Selgitused ei tohi olla pelgalt formaalsed, kohtulik nõustamine peab toimuma isikule võimalikult arusaadaval viisil.

HKMS § 2 lg 6 nõuab, et kohus tagaks menetlusosalistele tõhusa ja võrdse võimaluse oma seisukohtade esitamiseks ja põhjendamiseks, teiste menetlusosaliste seisukohtadele vastu vaidlemiseks või nende toetamiseks. See põhimõtte laieneb nii sisulistele kui ka menetluslikele küsimustele tingimusel, et need on asja lahendamisel olulised. Sisuliselt on HKMS § 2 lg-s 6

---

<sup>90</sup> RKHKo 21.04.2010, 3-3-1-14-10, p 11.

<sup>91</sup> RKHKo 12.10.2009, 3-3-1-50-09, p 13; 03.04.2007, 3-3-1-6-05, p 17.



sätetatud halduskohtumenetluse poolte võrdsuse põhimõtte ärakuulamisõiguse kontekstis. Üldjuhul vaidleb halduskohtumenetluses haldusväline isik avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitva asutuse, ametniku või muu isikuga ning kaebaja on üldjuhul vastustajast objektiivselt nõrgemas positsioonis. Seega ei tohi haldusprotsessiõiguse sätteid poolte võrdsuse seisukohalt hinnata pelgalt õigusliku või menetlusliku võrdsuse seisukohalt. Halduskohtumenetluses tuleb saavutada poolte sisuline võrdsus. Kaebaja poolt vaadates tagavad sisulise võrdsuse eeskätt uurimispõhimõtte ja sellest tulenev halduskohtu selgitamiskohustus. Nii on vaja uurimispõhimõttest tulenevalt välja selgitada kaebaja eesmärk kohtusse pöördumiseks ja abistada teda efektiivse kaebuse liigi valikul. Kaebaja tegeliku tahte väljaselgitamisel peab kohus ise kaebust tõlgendama ja vajadusel laskma kaebust täpsustada. Ilma õigusteadmisteta ja esindajata isiku suhtes on halduskohtul suurem selgitamiskohustus.

### **3.2. Haldusasja keerulisus**

RÕS § 7 lg 1 p 1 kohaselt riigi õigusabi ei anta, kui taotleja on ise võimeline kaitsma oma õigusi. Sama paragrahvi lg 3 sätestab, et riigi õigusabi võib anda käesoleva paragrahvi lg 1 punktis 1 sätestatud piiranguta, kuid advokaadi abi on asja õigeks lahendamiseks ilmselt vajalik, arvestades asja keerukust. Haldusasja keerulisus on määratlemata õigusmõiste, mille sisustamise volitus on antud seaduse rakendajale.<sup>92</sup> Haldusasja keerulisuse tuvastamisel tuleb lähtuda sellest, kui keeruline see võib olla riigi õigusabi taotleja jaoks, mitte kohtu jaoks. Riigi õigusabi taotleja jaoks asja keerulisus tähendab, et tal võivad tekkida raskused oma riivatud õiguste (va populaarkaebus) kaitseks kohtuprotsessis. Haldusasi kui halduskohtus arutatav vaidlus võib riigi õigusabi taotleja jaoks olla keeruline kahel põhjusel: esiteks, põhjustel, mis sõltuvad isikust endast; teiseks põhjustel, mis isikust ei sõltu.

#### **3.2.1. Haldusasja keerulisus isikust sõltuvatel põhjustel**

Emaseks kriteeriumiks, mille esinemisel võiks haldusasi olla riigi õigusabi taotleja jaoks keeruline, on tal juriidilise hariduse puudumine. Eeldatakse, et juriidilise haridusega inimene on võimeline oma õigusi halduskohtumenetluses ise kaitsma, kuid ka juriidilise haridusega menetlusosalistele ei ole riigi õigusabi andmine välistatud.<sup>93</sup> Riigi õigusabi taotlejal võib küll olla juriidiline haridus, kuid see ei garanteeri veel, et taotleja suudaks halduskohtus ise oma õigusi kaitsta. Ka kaasajal saadud juriidilise hariduse olemasolu võib, kui ei pea alati olema riigi õigusabi andmisest keeldumise aluseks vastavalt RÕS § 7 lg 1 p-le 1. Mandrieuroopalik õigussüsteem eristab kolme

---

<sup>92</sup> RKPJKo 26.11.2007, 3-4-1-18-07, p 29.

<sup>93</sup> RKTkm 11.03.2008, 3-2-1-7-08.

õigusharu: tsiviil-, haldus- ja kriminaalõigust. Õppides Eesti ülikoolide õigusteaduskondades, paneb tudeng eeskätt rõhku vähemalt ühele nimetatud õigusharudest. Ka juriidilist haridust omav isik ei pruugi kaugeltki alati omada piisavaid õigusteadmisi kõigis erinevates õigusvaldkondades. Seega tuleb riigi õigusabi välistamise küsimusele taotlejal juriidilise hariduse olemasolu korral läheneda konkreetselt, sõltuvalt konkreetse asja asjaoludest.

Tulenevalt HKMS § 32 lg 1 p-st 2 võib halduskohtumenetluses volitatud esindajaks olla õigusteadusliku kõrgharidusega isik. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt loetakse õigusteadusliku või majandusteadusliku kõrghariduse omandanuks isik, kes on omandanud asjaomasel õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrikraadi. Selline volitatud esindajale kehtestatud haridustaseme nõue annab alust arvata, et bakalaureusekraadiga isikul ei ole siiski piisavalt teadmisi ja oskusi selleks, et ta suudaks ise kaitsta oma õigusi haldusprotsessis.

Vajalike õiguslaste teadmiste olemasolu saab eeldada juhul, kui riigi õigusabi taotleval isikul on olemas haldusprotsessis osalemise kogemus. Siit tekib küsimus, mida tuleb lugeda haldusprotsessis osalemise kogemuseks. Õigushariduse puudumine ei anna veel alust eeldada, et isikul puuduvad vajalikud teadmised ja kogemused kohtumenetluses osalemiseks. Juhul, kui õigushariduseta isik nt korduvalt vaidlustas halduskohtus vangla haldusakte, mis eeldab ka kohustusliku kohtueelse menetluse läbimist ning tema kaebuste ja avalduste põhjendused olid kohtule arusaadavad, siis loetakse, et ka selline isik on võimeline kohtu abiga enda õigusi kaitsma.<sup>94</sup>

Kui isikul on olemas kohtuprotsessis osalemise kogemus (korduvalt vaidlustas haldusakte ja toiminguid), siis on oluline teha vahet, kas haldusajad, milles ta osales, on olemuse poolest sarnased või mitte. Sarnasteks haldusasjadeks loetakse nt vangla poolt väljastatud haldusaktide või sooritatud toimingute vaidlustamist halduskohtus. Korduv vaidlustamine on ka nõ määratlemata õigusmõiste. Selge on aga see, et ühe haldusakti vaidlustamine ei tähenda veel, et isikul on kujunenud kogemus kaitsta oma õigusi haldusprotsessis. Käesoleva töö autor on seisukohal, et isiku protsessuaalsest kogemusest saab rääkida juhul, kui isik on osalenud eri menetlustes vähemalt kolm korda kolme aasta jooksul. See annab mingil määral alust arvata, et isik on saanud piisavalt teadmisi selle kohta, kuidas on võimalik kohtus enda õiguste eest seista ning need teadmised ei ole kadunud.

---

<sup>94</sup> TrtRnKm 10.09.2015, 3-14-50655, p 13; 18.12.2015, 3-15-2743, p 12.

Asjaolust, et riigi õigusabi taotleja osales esimese astme kohtu menetluses esindajata, ei saa järeldada, et tal on oma õiguste kaitseks vajalikud teadmised ja kogemused, mistõttu ta ei vaja riigi õigusabi. Samuti ei saa sellist järeldust teha ainuüksi asjaolust, et taotleja esitas ringkonnakohtule ise apellatsioonkaebuse.<sup>95</sup> Nii on Riigikohtu Halduskolleegium sedastanud, et kuigi riigi õigusabi taotleja on ise suutnud kohtule esitada menetluskõlbuliku kaebuse ja määruskaebuse, ei ole ta siiski võimeline ise kaitsma oma õigusi isegi siis, kui halduskohus tulenevalt uurimisprintsipist selgitab ise välja kõik asja õigeks lahendamiseks vajalikud asjaolud. Arvestades kaebaja poolt kohtule esitatud kaebuse, hilisemate avalduste ja ka Riigikohtule esitatud määruskaebuse sisu, samuti asjaolu, et riigi õigusabi taotleja on 83-aastane pensionär, kellel puuduvad piisavad õigusosalased teadmised, esineb põhjendatud kahtlus, et kaebaja ei ole võimeline ise oma õigusi kohtus kaitsma ja ta vajab kvalifitseeritud õigusabi.<sup>96</sup>

RÕS § 7 lg 1 p 1 ei välista riigi õigusabi määramist isikule ka edasises kohtumenetluses, kui isik juba pöördus kaebusega kohtusse ning tema kaebus vastab seadusega ette nähtud nõuetele. Edasise menetluse kestel võib olla vajalik täiendavate tõendite kogumine, eksperdile küsimuste esitamine ning halduskohtu lahendite vaidlustamine.<sup>97</sup>

Lisaks eeltoodule võib isiku jaoks haldusasi olla keeruline, kui see kutsub esile negatiivseid emotsioone, mistõttu ta ei suuda üldse halduskohtumenetluses adekvaatselt oma õigusi kaitsta. Näiteks võib tegu olla haldusajaga, mis on seotud lähedaste surmaga - juhtumiga, millega teatavasti kaasnevad väga rasked hingelised üleelamised, või isiku väljasaatmisega teise riiki, millega kaasneb perekonna- ja eraelu puutumatuse riive, või nt üksikvanemast ametniku teenistusest vabastamisega, kellest oleneb lapse heaolu jne.<sup>98</sup> Nendes asjades võib isegi kogenud ja haritud inimene tahes-tahtmata alluda emotsioonidele, mis kahtlemata mõjub negatiivselt tema suutlikkusele halduskohtumenetluses enda õiguste eest tulemuslikult seista.

Seega võib haldusasi isikust sõltuval põhjustel olla tema jaoks keeruline, kui: 1) isikul puudub juriidiline haridus; 2) isikul puudub protsessuaalne kogemus ja 2) haldusajaga seoses esinevad isikul tugevad negatiivsed emotsioonid.

---

<sup>95</sup> RKTkm 11.03.2008, 3-2-1-7-08, p 11.

<sup>96</sup> RKHKm 04.10.2010, 3-3-1-51-10, p-d 17-18.

<sup>97</sup> TlnRnKm 27.11.2006, 3-06-1171, p 6.

<sup>98</sup> TlnRnKm 09.12.2013, 2-13-35731.

### 3.2.2. Haldusasi ja keerulisus isikust mittesõltuvatel põhjustel

Haldusasi võib olla isiku jaoks keeruline ka objektiivselt, s.t temast mittesõltuvatel põhjustel. Siia kuuluvad sellised asjad, mis on keerulised *per se*, nt planeerimisvaidlused või keskkonnaõigust puudutavad asjad. Mõlemal juhul on tõenäoline, et isik, kes ei saa endale lubada tasulist advokaati, kuid peab kaitsma oma riivatud õigusi, võib põrkuda raskustele halduskohtumenetluses. Need vaidlused on keerulised, kuna õigusnormid, mis reguleerivad haldusorgani või kolmanda isiku tegevust, on neis kasutatavate keeruliste ja määratlemata õiguspärasuse tõttu raskesti arusaadavad.

Eesti õiguskord on suhteliselt noor ja arenev, mistõttu juhtub küllalt sageli, et teatud reguleerimist vajav õigussuhe jääb reguleerimata. Sellisel juhul on tegemist normilüngaga. Näiteks tuvastas Riigikohtu Üldkogu, et RVastS-s ja muudes seadustes regulatsiooni puudumine, mis peab reguleerima kohtueelses kriminaalmenetluses õiguspäraselt tekitatud varalise kahju hüvitamist, on vastuolus PS §-dega 11, 14, 15 ja 32.<sup>99</sup> Samuti võib ette tulla olukordi, kus on keeruline kindlaks teha, kumb kohtutest – maa- või halduskohus - on pädev lahendama tekkinud vaidlust. Näiteks leidis Riigikohtu Üldkogu, et olukorras, kus ei ole võimalik mõistlikult eristada, milline osa kahjust tekitati järelevalvemenetluse (haldusmenetluse) ja milline väärteomenetluse toimingutega, peab üldkogu võimalikuks kohaldada haldusmenetluse toimingute suhtes kehtivat kahju hüvitamise regulatsiooni.<sup>100</sup> Nimetatud vaidlused on keerulised, kuna olukorda reguleerivate õigusnormide keerulisuse või lünklikkuse tõttu ei ole isik võimeline ilma advokaadi abita ise kaitsma oma õigusi haldusprotsessis või on see siis oluliselt raskendatud.

Haldusasi võib olla keeruline isikust mitteolenevatel põhjustel ka seetõttu, et nähtuvalt kaebusest või juba kestva kohtumenetluse materjalidest ei ole üheselt selge, kelle tegevusega tekitati kaebajale kahju, ning tegu on senises kohtupraktikas suhteliselt harva esineva kahju hüvitamise asjaga. Sellisel juhul ei saa riigi õigusabist keelduda põhjendusega, et isik on ise võimeline oma õigusi kaitsma.<sup>101</sup>

Riigikohus on selgitanud, et menetlusosaline on võimeline oma õigusi ise kaitsma vaidlustes, mis on õigusnormidega taotluslikult kujundatud selliseks, et igaüks oleks võimeline oma õigusi kohtumenetluses isiklikult kaitsma.<sup>102</sup> Sellisteks vaidlusteks on nt kinnipeetava isiku kaebus,

<sup>99</sup> RKÜKo 30.08.2011, 3-3-3-15-10.

<sup>100</sup> RKÜKo 11.12.2012, 3-3-1-75-11.

<sup>101</sup> RKHKm 02.11.2005, 3-3-1-58-05, p 9.

<sup>102</sup> RKTko 11.03.2008, 3-2-1-7-08, p 13.

milles ta soovib vaidlustada tema poolt vanglale esitatud märgukirjale vastamata jätmist. Nimetatud juhul ei ole kahtlust, et kinnipeetav suudab ise kaitsta oma õigusi haldusprotsessis.

### 3.3. Poolte võrdsus

RÕS § 7 lg 1 p 1 kohaselt ei anta riigi õigusabi, kui taotleja on ise võimeline kaitsma oma õigusi. Sama paragrahvi lõige 3 sätestab, et riigi õigusabi võib anda antud paragrahvi lõike 1 punktis 1 sätestatud piiranguta, kui advokaadi abi on asja õigeks lahendamiseks ilmselt vajalik poolte võrdsuse tagamiseks.

Avalik-õiguslikele suhetele on omane, et isik, võrreldes haldusorganiga, on nõrgemal positsioonil, kuna loetakse, et haldusakti välja andnud või toimingut sooritanud ametnik on oma ala spetsialist ja teab hästi halduslikke põhimõtteid. Seevastu tavakodanikul need teadmised reeglina puuduvad. Halduskohtusse pöördumisel viimase „nõrk“ positsioon pigem süveneb. Tavaliselt esindab haldusorganit halduskohtus koosseisuline või väljastpoolt palgatud jurist, kes nõrkes keskmisest kaebajast nõrkest kindlasti tugevam: viimasel on paremal juhul halduskohtumenetluses osalemise piiratud kogemus. Seega, kui võtta arvesse, et nn keskmisel halduskohtusse pöördujal puudub juriidiline haridus, aga samuti ka halduskohtumenetluses osalemise kogemus, siis üldjuhul kaebaja ja vastustaja positsioon halduskohtumenetluses vähemalt näeb välja ebavõrdselise kui haldusmenetluses.

Kohtumenetluse poolte protsessuaalse võrdsuse põhimõte eeldab EIK praktika järgi, et kohtumenetluse pooltel on ühtviisi mõistlik võimalus esitada oma seisukohti ja neid kinnitavaid tõendeid tingimustes, mis ei aseta neid vastasega võrreldes sisuliselt ebasoodsamasse olukorda.<sup>103</sup> Selles kontekstis leiab oma põhiseadusliku aluse halduskohtumenetluse uurimispõhimõte. Riigikohtu Halduskolleegium on iseäranis selgitanud, et olukorras, kus vaidlevad faktiliselt ebavõrdsed pooled, peab kohus aitama kaasa poolte võrdsuse saavutamisele ning vajaduse korral abistama tõendite kogumisel, samuti koguma tõendeid omal algatusel.<sup>104</sup> Kinnipeetava tõendamiskoormise sisu ja ulatust selgitades on kolleegium rõhutanud, et kaebuses nimetatud asjaolude esinemise või puudumise peab kohus tuvastama uurimisprintsipi järgides ning arvestades kinnipeetava tegelikke võimalusi tõendite kogumiseks ja esitamiseks.<sup>105</sup>

<sup>103</sup> EIKo 27.10.1983, 14448/88, p 33, *Dombo Beheer vs. Madalmaad*; EIKo 23.10.1996, 17748/91 p 38, *Ankerl vs. Šveits*.

<sup>104</sup> RKHKm 15.02.2006, 3-3-1-80-05, p 8; RKHko 16.01.2007, 3-3-1-91-06, p 22.

<sup>105</sup> RKHko 22.03.2006, 3-3-1-2-06, p 13.

Poolte võrdsuse küsimuse lahendamisel haldusprotsessis leidis Tallinna Ringkonnakohus, et RÕS § 7 lg 3 kohaldamisel peavad esinema mingid erilised asjaolud, mis ilmselgelt viitavad poolte ebavõrdsusele olukorrale. See asjaolu, et nt vanglat esindab õigusteadmistega isik, ei ole halduskohtumenetluses sellise kaaluga. Kohtu ülesandeks on tagada protsessis mõlemale poolele võrdsed võimalused oma seisukohtade esitamiseks ja põhjendamiseks, selgitada välja asjaolud, koguda selleks tõendeid (HKMS § 2 lg 4, 5 ja 6). Halduskohtumenetluses ei ole seetõttu riigi õigusabi andmine üldjuhul vajalik üksnes poolte formaalse võrdsuse tagamiseks, sest kohtul lasub seadusest tulenev kohustus tagada poolte sisuline võrdsus kohtumenetluses.<sup>106</sup> Selle seisukohaga tuleb nõustuda. Puhtalt formaalse poolte võrdluse tagamine riigi õigusabi määramise abil nõrgemale poolele ehk kaebajale haldusprotsessis ei ole piisav. Poolte ebavõrdsed positsioone saab kohus, tuginedes uurimisprintsibile, ise tasakaalustada.

Kohtu abil poolte võrdsuse tagamine haldusprotsessis muutub keerulisemaks juhul, kui vastustaja käitumine ei soodusta asja kiiret, efektiivset ja väikeste kuludega lahendamist.<sup>107</sup> Näiteks on kohtul tekkinud põhjendatud kahtlus, et vastustaja üritab moonutada või varjata ainult tema valduses olevat informatsiooni, mis on hädavajalik asja õigeks lahendamiseks vms. Seega tekivad kohtul raskused asja lahendamisega mõistliku tähtaja jooksul. Sellisel juhul on riigi õigusabi määramine just poolte võrdsuse tagamise eesmärgil õigustatud, kuna tulenevalt uurimisprintsibist on kohtul kohustus teha vaid mõistlikke pingutusi teabe kogumiseks.<sup>108</sup>

Tuginedes olemasolevale kohtupraktikale, saab kokkuvõtlikult öelda, et uurimispõhimõte, millest tuleneb ka kohtu selgitamiskohustus, võib, kuid ei pruugi alati kompenseerida riigi õigusabi saamise vajadust haldusprotsessis. Riigikohtu Halduskolleegium on sedastanud, et RÕS § 7 lg 1 p 1 ei saa tõlgendada viisil, et halduskohtumenetluses on iga isik igas asjas võimeline oma õigusi ise kaitsma. Kohtuniku uurimisprintsibist tulenev aktiivsus ei saa kasvada üle kaebuse esitajale õigusabi osutamiseks viisil, mida tavapäraselt osutavad esindajad. Seetõttu tuleb vajadusel isikule riigi õigusabi siiski määrata. Halduskolleegium on seisukohal, et kui kohtul on põhjendatud kahtlus, et kaebuse esitaja ei suuda oma teadmiste, juhtumi asjaolude, aga samuti ka vastustaja kvalifikatsiooni ja käitumise ning teiste antud juhtumil tähtsust omavate asjaolude tõttu kohtumenetluses osaleda viisil, mis tagaks asja lahendamise ühe istungiga, siis ei saa kohus RÕS § 7 lg 1 p 1 alusel riigi õigusabi andmisest keelduda.<sup>109</sup>

---

<sup>106</sup> TlnRnKm 01.06.2015, 3-14-50699, p 7.

<sup>107</sup> RKHKm 02.11.2005, 3-3-1-58-05, p 8.

<sup>108</sup> RKHko 21.04.2010, 3-3-1-14-10, p 11.

<sup>109</sup> RKHKm (viide 107).

Käesoleva töö autori hinnangul saab eristada järgmisi keerulise asja juhtumeid, mida on võimalik kompenseerida uurimispõhimõttega (sh kohtu poolt antud selgitustega):

1) Haldusasi ei ole keeruline *per se*, kuid on keeruline riigi õigusabi taotleja jaoks seetõttu, et tal puudub juriidiline haridus ja/või protsessuaalne kogemus. Sellisel juhul, kui ei esine muid erakorralisi asjaolusid, saab kohus aidata isikul tõhusalt kaitsta oma õigusi kohtuprotsessis.

2) Haldusasi on keeruline *per se*, kuid isikul on juriidiline haridus (oleneb siiski, kus kohas ja mis ajal omandatud) ja protsessuaalne kogemus. Sellisel juhul on halduskohtumenetluses asja keerulisuse tõttu esineda võivad raskused ületatavad isiku enda teadmiste ja vajaduse korral ka kohtu abil.

Tuleb eristada ka asja keerulisuse juhtumeid, mida uurimispõhimõtte (sh ka kohtu poolt antud selgitused) ei kompenseeri.

1) Haldusasi ei ole keeruline *per se*, kuid on keeruline seetõttu, et kutsub kaebajal esile tugevaid negatiivseid emotsioone. Paraku ei aita kohtuabi siin isiku emotsioone kuigivõrd ohjeldada ning seetõttu esineb riigi õigusabi määramise vajadus.

2) Haldusasi on keeruline iseenesest ning isikul puudub juriidiline haridus ja/või analoogsete asjade arutamise protsessuaalne kogemus. Ka sellisel juhul ei ole õige keelduda isikule riigi õigusabi andmisest RÕS § 7 lg 1 p 1 alusel, kuna uurimispõhimõttega ja selgitamiskohustusega asja keerulisust ei kompenseeri.

Seega, iga kord, kui riigi õigusabi taotluse rahuldamata jätmisel tuleb kohaldamisele RÕS § 7 lg 1 p 1, peab kohus üksikasjalikult analüüsima vaidlusaluse haldusasja keerulisust, aga samuti poolte võrdsuse tagamise vajadust, kuid taotluse rahuldamata jätmise korral mitte piirduma vaid põhjendusega, et taotleja on ise võimeline kaitsma oma õigusi, kuna riigi õigusabi vajadus kompenseeritakse kohtuliku uurimispõhimõttega ja selgitamiskohustusega. Juhul, kui riigi õigusabi taotlus jäetakse rahuldamata RÕS § 7 lg 1 p 1 alusel, peab selle taotlejale olema selge, mis põhjusel haldusasja keerulisus ei kaalunud üles kaebaja võimet kohtu abil oma õigusi haldusprotsessis kaitsta. See on oluline ka seetõttu, et määruse edasikaebamise korral saaks kõrgema astme kohus kontrollida tähtsust omavatele asjaoludele antud kaalu ning vajaduse korral kaaluda neid asjaolusid uuesti, saatmata asja tagasi sellega tegelenud kohtusse.

#### 4. MITTEVARALISE KAHJU HÜVITAMISE NÕUE KUI RIIGI ÕIGUSABI ANDMISEST KEELDUMISE ALUS

RÕS § 7 lg 1 p 6 kohaselt riigi õigusabi ei anta, kui seda taotletakse mittevaralise kahju hüvitamise nõude esitamiseks ja asja suhtes ei esine tungivat avalikku huvi.

##### 4.1. Mittevaralise kahju mõiste ja selle hüvitamise olemus

Avalik-õiguslikus suhtes isikule tekitatud mittevaralise kahju hüvitamist reguleerib RVastS.<sup>110</sup> RVastS § 9 lg 1 kohaselt võib füüsiline isik nõuda mittevaralise kahju rahalist hüvitamist süüliselt väärkuse alandamise, tervise kahjustamise, vabaduse võtmise, kodu või eraelu puutumatuse või sõnumi saladuse rikkumise, au või hea nime teotamise korral. Kuna RVastS ei ava mittevaralise kahju mõistet, tuleb seda sisustada eraõiguse normide alusel. Eraõiguslikest normidest on mittevaralise kahju kohta asjakohaseks seaduseks võlaõigusseadus (VÕS).<sup>111</sup> VÕS § 128 lg 5 kohaselt hõlmab mittevaraline kahju eelkõige kahjustatud isiku füüsilist ja hingelist valu ning kannatusi. Hingelisteks kannatusteks võivad olla näiteks alandatus, solvumine, hirm nõrdimus, mure, kaotusvalu, stress või närveerimine. Hüvitamisele võivad kuuluda ka mittepüsivad füüsilised ja emotsionaalsed kannatused.<sup>112</sup>

Tulenevalt kehtivast RVastS § 9 lg-st 1 saab avalik-õiguslikus suhtes tekitatud mittevaralise kahju hüvitamist nõuda ainult füüsiline isik. EIK on aga leidnud, et ka juriidilised isikud võivad kanda moraalset kahju, mille eest võib juriidilisele isikule välja mõista hüvitise. Sellist õiglast hüvitist moraalse kahju eest on EIK juba määranud.<sup>113</sup>

Isikule tekitatud mittevaralise kahju hüvitamise nõude rahuldamiseks peavad olema täidetud järgmised eeldused:<sup>114</sup>

- 1) haldusülesandeid täitva avaliku võimu kandja õigusvastane tegu avalik-õiguslikes suhtes;<sup>115</sup>
- 2) isiku subjektiivse õiguse rikkumine;
- 3) kahju tekitamine;
- 4) põhjuslik seos õigusvastase teo ja kahju tekkimise vahel;

<sup>110</sup> RVastS § 7 lg 1 ja § 9 lg 1 - RT I 2001, 47, 260.

<sup>111</sup> VÕS - RT I 2001, 81, 487.

<sup>112</sup> RKHKo 06.06.2002, 3-3-1-27-02, p 14.

<sup>113</sup> EIKo 06.04.2000, 35382/97, p 36, *S. A. vs Portugal*.

<sup>114</sup> E. Andresen, Riigivastutus. Õppematerjal kohtunikele. Tartu: Riigikohus, koolitusosakond, 2009, lk 31.

<sup>115</sup> RVastS § 16 lg 1 kohaselt isik võib nõuda ka õiguspärase, kuid tema põhiõigusi või -vabadusi erakordselt piirava haldusakti või halduse toiminguga tekitatud varalise kahju hüvitamist õiglates ulatuses.



5) esmaste õiguskaitsevahendite ammendatus;<sup>116</sup>

6) avaliku võimu kandja süü.<sup>117</sup>

Mittevaralise kahju hüvitamise nõue on sekundaarne õiguskaitsevahend. Niisugune lähenemine tuleneb otseselt RVastS §-st 7 lg 1, mille kohaselt peab esmajärjekorras hindama, kas kahju oleks olnud võimalik vältida või kas seda on võimalik kõrvaldada mõne teise õiguskaitsevahendi abil.<sup>118</sup>

Avaliku võimu kandja tegevuse õiguspärasuse hindamine allub seaduslikkuse, seadusereservatsiooni, proportsionaalsuse jms põhiseaduslikele põhimõtetele. Õigusvastane on ka menetluslikult või vormiliselt vigane võimuakt. Siiski ei pruugi iga formaalne viga tuua kaasa kahju hüvitamise kohustust, sest kui formaalne viga ei toonud kaasa sisult väära toimingut tegemist, puudub toiming ja kahju vahel põhjuslik seos.

RVastS § 7 lg 1 sätestab vastutuse eeldusena kannatanu õiguste rikkumise. Subjektiivse õiguse tuvastamiseks tuleb hinnata, kas rikutud norm kaitseb vähemalt muu hulgas kannatanu huve, mida haldusorgani tegevus kahjustas. Oluline pole mitte üksnes seadusandja tahe eri huvide kaitsmisel, vaid ka huvi enda kaalukus. Seaduste ja määruste kõrval võib subjektiivne avalik õigus tuleneda ka haldusaktist ja halduslepingust, samuti välislepingust.<sup>119</sup> Hüved, mille rikkumise tõttu avalik-õiguslikus suhtes kannatanud isik on õigustatud nõudma mittevvaralise kahju hüvitamist, on sätestatud RVastS § 9 lg-s 1, kusjuures sätestatud hüvede loetelu on ammendav. See tähendab seda, et kannatanu on õigustatud nõudma talle tekitatud mittevvaralise kahju hüvitamist ainult RVastS § 9 lg-s 1 nimetatud õigushüvede rikkumise korral.<sup>120</sup> Erinevalt VÕS § 134 lg-st 4 ei näe RVastS § 9 lg 1 mittevvaralise kahju hüvitamist ette isiklike mälestusesemete hävitamise või kaotsimineku korral.

31.12. 2010 jõustunud RVastS muudatustest tulenevalt ei nõuta nn isikuõiguste (vabadus, kehaline puutumatuse ja tervis, au) rikkumise korral enam valu või kannatuste tuvastamist lisaks õiguse rikkumisele. Nende õiguste rikkumise korral eeldatakse mittevvaralise kahju tekkimist. See põhimõte kehtib ka RVastS § 9 lg 1 kohaldamisel.<sup>121</sup>

---

<sup>116</sup> RVastS § 7 lg 1.

<sup>117</sup> RVastS § 9 lg 1.

<sup>118</sup> E. Andresen, Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine ja kahju hüvitamine riigivastutusõiguses. – Juridica. 2006/III, lk 160.

<sup>119</sup> RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01.

<sup>120</sup> RKHKo 31.03.2014, 3-3-1-53-13, p 29.

<sup>121</sup> PS Komm. VIj., - II. peatükk, § 25, komm. 2.1.5  
Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-25/>.

RVastS § 7 lg 1 annab õiguse nõuda mittevaralise kahju hüvitamist üksnes juhul, kui see on põhjuslikus seoses õigusvastase teoga. Riigivastutuse valdkonnas võib põhjusliku seose kindlakstegemine olla raskendatud, kui haldusorgan tegutses kaalutusõiguse alusel, kuid tegi menetlus- või kaalutusvea. Üldjuhul peab siiski vastustaja tõendama, et vea puudumisel oleks haldusorgani tegevuse tagajärjed isiku jaoks sama koormavad. Soodustava haldusakti andmisest või toimingute tegemisest keeldumise või tegevusetuse korral on kaalutusõiguse puhul tõendamiskoormis vastupidine. Sellistel juhtudel saab kohus tuvastada põhjusliku seose kahju ja vea vahel üksnes siis, kui kaalutusõigus oli vähenenud sellisel määral, et haldusorganil ei olnud võimalik teha teistsuguse sisuga otsust.<sup>122</sup>

Kuna RVastS süü vorme ei reguleeri, tuleb avaliku võimu kandja süü tuvastamisel lähtuda VÕS § 104 lg-s 2 nimetatud süü vormidest (hooletus, raske hooletus ning tahtlus) ning neile VÕS § 104 lg-tes 3-5 antud sisust.

RVastS § 9 lg 2 sätestab, et mittevaraline kahju hüvitatakse proportsionaalselt õiguserikkumise raskusega ning arvestades süü vormi ja raskust. Tekitatud mittevaraline kahju hüvitatakse reeglina rahas. Siiski ei tähenda igasugune valu või kannatus moraalset kahju. Valu või kannatus peab esinema teatud intensiivsusega, s.t rikkumise raskus peab valuraha maksmist õigustama.<sup>123</sup> Selline intensiivsus, mis toob kaasa moraalset kahju, jääb enamasti kohtu hinnata. Juhul, kui nt isikule tekitatud hingeline üleelamine ei olnud kohtu arvates intensiivne, võib kohus piirduda haldusorgani tegevuse või haldusakti õigusvastasuse tuvastamisega ning jätta mittevaralise kahju hüvitise välja mõistmata (HKMS § 41 lg 5).<sup>124</sup> Mittevaralise kahju rahalise hüvitise suuruse määrab kohus kindlaks oma siseveendumuse kohaselt kõiki asjaolusid arvestades. Selleks puuduvad objektiivsed kriteeriumid. Arvesse tuleb võtta õiguse üldpõhimõtteid (sh võrdsust), ühiskonna üldist heaolu taset, kohtupraktikat, rikutud õiguse kaalukust ja „valu suurust”.<sup>125</sup>

#### **4.2. Riigi õigusabi andmisest keeldumise aluse legitiimne eesmärk**

PS § 25 kohaselt on igaühel õigus talle ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud moraalset ja materiaalse kahju hüvitamisele. Sätte eesmärgiks on tagada õigus nõuda õigusvastaselt tekitatud materiaalse (varalise) ja moraalset (mittevaralise) kahju hüvitamist. Põhiõigusel kahju hüvitamisele

<sup>122</sup> RKHKo 30.01.2012, 3-3-1-78-11.

<sup>123</sup> RKTKo 19.03.2012, 3-2-1-4-12.

<sup>124</sup> RKHKo 05.10.2006, 3-3-1-44-06, p-d 12-14.

<sup>125</sup> RKTKo 31.05.2007, 3-2-1-54-07.

on oluline roll muude põhiõiguste kaitsele suunatud õiguste süsteemis, täiendades nõnda õiguste tagamise kohustust (PS § 14) ning õigust kohtulikule kaitsele (PS § 15 lg 1).<sup>126</sup>

PS § 15 lg 1 esimene lause ütleb, et igaühel on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. PS § 14 sätestab, et isiku õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Lisaks on PS § 13 lg 1 kohaselt isikul õigus riigi ja seaduse kaitsele. Seega tuleneb PS § 13 lg-st 1, §-st 14 ja § 15 lg 1 esimesest lausest nende koostoimes isiku üldine põhiõigus tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele. Kõigepealt kaitseb üldine põhiõigus tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele õigust pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse. Seda aspekti võib nimetada ka üldiseks kohtutee garantiiks ja see tuleneb vahetult § 15 lg 1 esimese lause sõnastusest. EIK on seisukohal, et õigusemõistmisele juurdepääsu õigust võivad riigid reguleerida tingimusel, et sellega ei kahjustata selle õiguse olemust. Seega peab selle õiguse mistahes piirangul olema seaduslik eesmärk ning piirang peab olema eesmärgiga mõistlikus proportsioonis.<sup>127</sup>

Kohtule tõhusa juurdepääsu tagamine võib mh tähendada sellise abi võimaldamist nagu tasuta õigusabi andmine, sest sellise abi puudumine võib tähendada, et seadusandja rikub oma tegevusetusega üldist kohtutee garantiid.<sup>128</sup> PS § 28 lg 2 sätestab, et riik peab tagama oma kodanikele ja, kui seadus teisiti ei sätesta, ka Eestis viibivatele välisriikide kodanikele ning kodakondsuseta isikutele abi puuduse korral. Antud sätet tuleb käsitleda koosmõjus PS § 13 lg-ga 1, §-ga 14 ja § 15 lg 1 esimese lausega, mis kohustavad riiki looma tingimused, et tagada igaühe õigus pöörduda kohtusse. PS § 28 lg-s 2, § 13 lg-s 1, §-s 14 ja § 15 lg 1 esimeses lauses sätestatud põhiõiguste kaitseks on seadusandja võtnud vastu RÕS-i, mille mõte ja eesmärk on tagada isikute õigus võrdsele õiguskaitsele, nähes ette riigipoolse õigusabi andmise. Riigi õigusabi näol on tegu riigipoolse positiivse erimeetmega, mis tagab teatud ebasoodsamates tingimustes olevatele inimestele vajaliku abi.<sup>129</sup>

Põhiõiguse kaitseala riive on selle ebasoodus mõjutamine.<sup>130</sup> RÕS § 7 lg 1 p 6 välistab riigi õigusabi andmise, kui seda taotletakse mittevaralise kahju hüvitamise nõude esitamiseks ja asja suhtes ei esine tungivat avalikku huvi. Hüvitispõhiõiguse piiranguga on tegemist, kui PS § 25

<sup>126</sup> PS Komm. VIj., II. peatükk, § 25, komm. 1.1.

Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-25/>.

<sup>127</sup> EIKo 28.05.1985, p 57. *Ashingdane vs Ühendkuningriik*.

<sup>128</sup> PS Komm. VIj, § 15 komm 2.4.

Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/>.

<sup>129</sup> M. Rask....(viide 13).

<sup>130</sup> RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 15.

koosseisu elementide esinemise korral välistatakse kahju hüvitamine või raskendatakse seda või kui hüvitamine ei toimu täies ulatuses või viisil, mis kõige tulemuslikumalt tagaks õigusrikkumise tagajärgede kõrvaldamise.

Võttes arvesse RÕS § 7 lg 1 p-s 6 sätestatud, võib varatu isik jääda ilma õigusabist, mis on talle vajalik kohtusse pöördumiseks ja haldusprotsessis osalemiseks. Samuti jääb isikul realiseerimata PS §-st 25 tulenev hüvitispõhiõigus. Järelikult mõjutab RÕS § 7 lg 1 p-st 6 tulenev riigi õigusabi saamise piirang ebasoodsalt isiku võimalust pöörduda enda õiguste kaitseks kohtusse ja nõuda tekitatud mittevaralise kahju hüvitist. Seega piirab RÕS § 7 lg 1 p 6 PS § 15 lg 1 esimesest lausest tulenevat kohtusse pöördumise õigust ja §-st 25 tulenevat õigust nõuda tekitatud mittevaralise kahju hüvitist.

Põhiõiguse piirang peab olema nii formaalselt kui ka materiaalselt (sisuliselt) PS-ga kooskõlas.<sup>131</sup> Formaalne põhiseaduspärasus tähendab, et põhiõigusi piirav õigustloov akt peab vastama pädevus, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele.<sup>132</sup> Sisuline e. materiaalne kooskõla PS-ga tähendab, et põhiõigust riivav õigusakt on kehtestatud PS-ga lubatava eesmärgi saavutamiseks ning on selle saavutamiseks proportsionaalne abinõu.<sup>133</sup> Kui seadus on formaalselt PS-ga vastuolus, siis materiaalselt põhiseaduspärasust kontrollima ei pea.<sup>134</sup>

RÕS § 7 lg 1 p 6 vastab pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele. Seega, RÕS § 7 lg 1 p 6 on formaalselt põhiseaduspärane.

Eesmärgi legitiimsus sõltub põhiõiguse piiriklauslist. PS § 15 lg 1 esimene lause ja § 25 ei nimeta põhiõiguse piiramise tingimusi. PS § 15 lg-s 1 esimeses lauses ja §-s 25 ettenähtud isiku kaebe- ja hüvitisõigused ei ole absoluutsed. Seadusandjal on õigus määratleda PS-ga sätestatud raamides selle piirid, arvestades sealhulgas teiste põhiseaduslike väärtustega.<sup>135</sup> PS § 15 lg 1 esimene lause ja § 25 on ilma piiriklauslita põhiõigused.<sup>136</sup> Seega on neist sätetest tulenevad põhiõigused ilmaseaduse reservatsioonita tagatud põhiõigused.<sup>137</sup> Seetõttu saab üldise põhiõiguse tõhusale

---

<sup>131</sup> RKPJKo 12.10.2011, 3-4-1-15-11, p 21.

<sup>132</sup> RKPJKo 26.11.2007, 3-4-1-18-07, p 35.

<sup>133</sup> RKPJKo 26.03.2009, 3-4-1-16-08, p 28.

<sup>134</sup> RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 27

<sup>135</sup> RKPJKm 03.04.2008, 3-4-1-3-08, p 5.

<sup>136</sup> RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07, p 43.

<sup>137</sup> RKÜKo 10.04.2012, 3-1-2-2-11, p 65.

õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele, aga samuti hüvitispõhiõigusele piiramise õigustusena arvestada üksnes teisi põhiõigusi või põhiseaduslikke väärtusi.<sup>138</sup>

Avalik-õiguslikes vaidlustes mittevaralise kahju nõuded on üldjuhul seotud isikuõiguste raske rikkumisega (vabaduse võtmine, kehavigastuse tekitamine, tervise kahjustamine, au teotamine). Eesti õiguskorras on mittevaraline kahju olemuslikult seotud varalise kahjuga – mittevaraline kahju võib, kuid reeglina ei teki ilma varalise kahjuta. Nii nt tulenevalt RvastS § 7 lg-st 4 ja VÕS §-st 130 tuleb tervise kahjustamise või kehavigastuse tekitamise korral hüvitada kahjustatud isikule kahjustamisest tekkinud kulud, sh täielikust või osalisest töövõimetuselt tekkinud kahju (sissetulekute vähenemisest ja edasiste majanduslike võimaluste halvenemisest tekkinud kahju). Vabaduse ebaseadusliku võtmise, isiku au teotamise või muu isikuõiguse rikkumise korral tuleb hüvitada ka sellega põhjustatud kulutused.<sup>139</sup> Kui isikuõiguse rikkumine on lisaks varalisele kahjule kaasa toonud ka mittevaralise kahju, siis on mõlemad kahjunõuded olemuslikult seotud ning need esitatakse koos.

Sellest tulenevalt on RÕS § 7 lg 1 p-s 6 kehtestatud piirangu eesmärgiks on hoida ära eraldi varalise ja mittevaralise kahju hüvitamise nõuete ja vastavalt eraldi riigi õigusabi taotluste esitamine kohtule. Niisugune eraldi taotlemine nõuaks kohtusüsteemilt täiendavaid raha-, aja- ja inimressursse. Sellest tulenevalt on olemuslikult seotud nõuete koos esitamine kõigepealt tingitud kohtute töökoormuse vähendamise kaalutlusest. Järelikult on RÕS § 7 lg 1 p-s 6 sätestatud piirangu eesmärgiks tagada kohtusüsteemi efektiivsus, selle kaudu ühtlasi ka isikute õiguste parem kaitse ning riigi vahendite otstarbekas kasutamine. Kohtusüsteemi efektiivsuse tagamine on põhiseaduslik õigusväärtus, mis suudab tagada kohtupidamise mõistliku aja jooksul ning seeläbi ausa kohtupidamise ja isikute õiguste parema kaitse. Kohtute menetluslik tõhusus on oluline nii kohtusüsteemi funktsioneerimiseks tervikuna (kohtute üldise töökoormuse seisukohalt) kui ka igale kohtuasjale mõistliku aja jooksul lahendi tagamiseks (RvastS § 7 lg 4 ja VÕS § 131). Seetõttu on peamiseks põhiseaduslikuks väärtuseks PS § 15 lg 1 esimese lause ja § 25 riive õigustamisel kohtusüsteemi efektiivne toimimine ehk menetlusökoonoomia, aga samuti riigi rahanduslike huvide kaitsmine<sup>140</sup> Järelikult on RÕS § 7 lg 1 p-s 6 sätestatud riigi õigusabi saamise piirangul legitiimne eesmärk.

---

<sup>138</sup> RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 20.

<sup>140</sup> RKÜKo 29.11.2011, 3-3-1-22-11, p 29.1; RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09.

### **4.3. Riigi õigusabi andmisest keeldumise aluse proportsionaalsus**

Legitiimse eesmärgi olemasolu ei tähenda veel, et kohtusse pöördumise riive on põhiseaduspärane. Riive saab olla põhiseaduspärane, kui lisaks legitiimse eesmärgile on see legitiimse eesmärgi suhtes proportsionaalne ehk sobiv vajalik ja mõõdukas.<sup>141</sup> Proportsionaalsuse põhimõtte ehk ülemäärasuse keeld seob kogu riigivõimu, sellega peab arvestama mitte üksnes õiguse kohaldaja, vaid ka seadusandja.<sup>142</sup>

#### **4.3.1. Abinõu sobivus**

Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest.<sup>143</sup> Sellest tulenevalt vajab tuvastamist, kas RÕS § 7 lg 1 p 6 kohaldamisel on saavutatav selle legitiimne eesmärk. Juhul, kui puuduks RÕS § 7 lg 1 p-s 6 sätestatud piirang, tooks see kaasa täiendavat tööd kohtuametnikele, takistaks kohtuametnikel keskendumist teiste kohtuasjade lahendamisele ning võiks seeläbi põhjustada kohtuasjade venimist ja kohtu töö kvaliteedi langust. Seetõttu väheneks kohtusüsteemi toimimise efektiivsus ja riigi vahendite kasutamine muutuks ebaotstarbekaks. Järelikult on menetlusökonoomia, selle kaudu ka isikute õiguste parema kaitse ja riigi vahendite otstarbeka kasutamise eesmärgil riigi õigusabi saamisele mittevaralise kahju hüvitamise asjades piiri seadmine sobiv meede selleks, et kohtutele ei esitataks suurel arvul mittevaralise kahju nõudeid eraldiseisvalt varalise kahju nõuetest.

#### **4.3.2. Abinõu vajalikkus**

Järgmisena tuleb analüüsida abinõu vajalikkust. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene.<sup>144</sup> Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes. Avaliku võimu abinõu on vajalik kitsamas tähenduses, kui puudub teine sobiv ja vähemalt sama mõjus, kuid põhiõigusi vähem kitsendav abinõu. Eelduseks on, et leebem vahend on ilma kahtluseta eesmärgi saavutamiseks sama kohane ega rõhu lisaks kolmandaid isikuid ega üldsust. Riigilt ei saa nõuda alternatiivset vahendit, mille tagajärjeks oleks

<sup>141</sup> RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 21.

<sup>142</sup> RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00, p 13.

<sup>143</sup> RKÜKo 07.12.2009, 3-3-1-5-09, p 37.

<sup>144</sup> RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15.

talumatult kõrge finantskoormus. Näiteks õigustatakse kaebeõiguse piiranguid sageli just menetlusökoonoomiaga, mille üheks tagamõtteks on ka kulude kokkuhoid.<sup>145</sup>

Sellest tulenevalt tuleb tuvastada, kas kohtusüsteemi efektiivse toimimise tagamiseks oleks ka teisi, isikut vähem koormavaid, kuid riigi jaoks mitte kulukamaid vahendeid. Üheks alternatiivseks variandiks oleks kohtuametnike koosseisu suurendamine. See vähendaks hetkel töötavate kohtuametnike töökoormust, parandaks õigusemõistmise kvaliteeti ning vähendaks kohtuasjade läbivaatamise tähtaegu. Sellise variandi elluviimine nõuaks riigieelarvest täiendavaid ressursse, mis tuleks võtta teisest eelarvevaldkonnast. Seetõttu ei ole piiratud riigieelarve ressursside tõttu välistatud, et selline eelarveraha ümbertõstmine võiks viia isikute õiguste piiramiseni mõnes teises valdkonnas. Seega ei oleks sellise alternatiivi kohaldamine võrreldes RÕS § 7 lg 1 p-s 6 nimetatud piiranguga nii riigi kui ka teiste isikute jaoks leebem meede. Lähtudes eeltoodust on RÕS § 7 lg 1 p-st 6 tulenev piirang eesmärgi saavutamiseks vajalik.

#### **4.3.3. Abinõu mõõdukus**

Viimasena on tarvis kindlaks teha, kas piirang on selle legitiimse eesmärgi suhtes mõõdukas e. proportsionaalne kitsamas mõttes. Piirangud ei tohi kahjustada õigust rohkem, kui see on normi legitiimse eesmärgiga põhjendatav.<sup>146</sup> Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.<sup>147</sup> Kaalumisel kehtib reegel: mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.<sup>148</sup> Kui riivet õigustavad põhjused jäävad kaalumisel riivatud põhiõigusele alla, on avaliku võimu abinõu PS-ga vastuolus ja seega keelatud.<sup>149</sup>

Varalise kahju hüvitamise nõudmisel tuleb isikul tõendada nii kahju olemasolu kui ka selle suurust. Mittevaralise kahju hüvitamiseks on tavaliselt piisav nende asjaolude tõendamine, mille esinemisega seob seadus mittevaralise kahju hüvitamise nõude.<sup>150</sup> Kui kaebaja näitab ära isikuõiguse rikkumise, tuleb tal põhjendada vaid kahju suurust. Tulenevalt VÕS § 128 lg-st 5 hõlmab mittevaraline kahju eelkõige kahjustatud isiku füüsilist ja hingelist valu ning kannatusi. Mittevaralise kahju suurust ei saa rahaliselt mõõta ja selle hüvitamiseks raha väljamõistmisel saab

<sup>145</sup> PS Komm. Vlj., – II. peatükk, § 11, kommentaar 3.2.

Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-11/>.

<sup>146</sup> RKÜKo 11.10.2001, 3-4-1-7-01, p 21.

<sup>147</sup> RKÜKo 07.12.2009, 3-3-1-5-09, p 37.

<sup>148</sup> RKPJKo 04.04.2011, 3-4-1-9-10, p 62.

<sup>149</sup> R. Alexy, Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001 eriväljaanne, lk 40.

<sup>150</sup> PS Komm. Vlj., – II. peatükk, § 25, kommentaar 2.1.5.

Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-25/>.

kohus hüvitise suuruse määrata diskretsiooniõiguse alusel.<sup>151</sup> Muuhulgas võib kaebaja jätta nõutava mittevaralise hüvitise summa kaebuses üldse märkimata ja taotleda õiglast hüvitist kohtu äranägemisel (HKMS § 38 lg 2 teine lause). Isikul on võimalik taotleda riigi õigusabi kohtus esindamiseks ja õigusnõu saamiseks varalise nõude esitamise eesmärgil ning seejuures on tal võimalik samaaegselt saada õigusnõu ka mittevaralise kahju nõude osas. Juhul, kui tegu on liitkaebusega, mille üks nõuetest on mittevaralise kahju hüvitamise nõue, siis riigi õigusabi andmisest keeldumisel RÕS § 7 lg 1 p-le 6 tugineda ei saa, kuna see tooks kaasa olukorra, kus isik ei saa mittevaralise kahju nõude tõttu samas kohtuasjas õigusabi ka mõne muu nõude esitamiseks.<sup>152</sup> Samas tasakaalustatakse kaebaja juriidiliste teadmiste ja kogemuse puudumist ning poolte ebavõrdsust, haldusprotsessis uurimispõhimõttega ja sellest tuleneva selgitamiskohustusega. Seega on RÕS § 7 lg 1 p-s 6 sätestatud piirang väheintensiivne. Kui vastavat piirangut ei oleks seatud, tekiks olukord, kus isikud esitaksid varalise ja mittevaralise kahju nõudeid eraldi ning taotleksid iga kord eraldi riigi õigusabi. See viiks riigi vahendite ebaefektiivse kasutamiseni ning hälbiks menetlusökonoomia põhimõttest. Võttes arvesse kõiki kaalulolevaid asjaolusid, tuleb tõdeda, et RÕS § 7 lg 1 punktis 6 sätestatud piirangust tulenev riive isiku kohtusse pöördumise õiguse suhtes on mõõdukas.

Lähtudes eeltoodust, ei ole RÕS § 7 lg 1 p 6 vastuolus PS § 13 lg-ga 1, §-ga 14 § 15 lg 1 esimese lausega ja §-ga 25 koosmõjus PS §-ga 28.

#### **4.4. Tungiva avaliku huvi esinemine kui riigi õigusabist keeldumise aluse kohaldamata jätmise võimalus**

Tulenevalt RÕS § 7 lg 1 p-st 6 võib kohus määrata riigi õigusabi ka mittevaralise kahju hüvitamise nõude esitamise korral, kui asja suhtes esineb tungiv avalik huvi. RÕS ega mingi muu õigustloov akt ei defineeri avaliku huvi ega tungiva avaliku huvi mõistet,<sup>153</sup> seega on tegemist määratlemata õigusmõistega, mille sisustamise volitus on antud seaduse rakendajale ehk kohtule kui riigi õigusabi määrajale.<sup>154</sup> Oluline on see, et antud juhul pole tegu lihtsalt avaliku huviga, vaid nõ kõrgendatud avaliku huviga.

---

<sup>151</sup> L. Kanger, Kahju hüvitamise nõue riigivastutuse seaduse alusel. Riigikogu toimetised, RiTO 18, 2008. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=13558&op=archive2>.

<sup>152</sup> TrtRnKm 09.10.2014, 3-14-52373, p 7.

<sup>153</sup> Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. – Juriidica 2005/III.

<sup>154</sup> RKPJKo 26.11.2007, 3-4-1-18-07, p 29.



Nähtuvalt RÕS eelnõu seletuskirjast on moraalse kahju asjade puhul siiski RÕS § 7 lg 1 p-st 6 tuleneva riigi õigusabi määramise keeldu leevendatud tingimusega, et õigusabi andmisest keeldutakse juhul, kui asja suhtes ei esine tungivat avalikku huvi. Kuna karistusseadustik<sup>155</sup> ei näe enam ette karistusõiguslikku vastutust solvamise või laimamise eest (va võimuesindaja või rahvusvaheliselt kaitstud isiku vastu sellise teo toimepanemise eest) ning nende eest on võimalik nõuda üksnes tsiviilkorras kahju hüvitamist, võivad moraalse kahju asjad olla senisest märksa enam seotud avaliku huviga (ära on langenud kriminaalkaristus või ühiskondlik hukkamõist).<sup>156</sup> Seoses tungiva avaliku huviga on Riigikohtu Tsiviilkolleegium leidnud, et surma põhjustamisega või kehavigastuse või tervisekahjustuse tekitamisega põhjustatud mittevahalise kahju hüvitamise nõuet tuleb lugeda selliseks, mille vastu on eelduslikult olemas tungiv avalik huvi RÕS § 7 lg 1 p 6 mõttes.<sup>157</sup> Sellest tulenevalt asjades, mis puudutavad tekitatud mittevahalise kahju nõudmist seoses tervise süülise kahjustamisega ja au või hea nime teotamisega, esineb tungiv avalik huvi.

Analüüsitud sisseriiklikust kohtupraktikast nähtub, et kohtud määrasid riigi õigusabi ka muude RvastS § 9 lg-s 1 sätestatud õiguste riivega seoses. Näiteks määras kohus riigi õigusabi asjas, milles isik nõudis alusetult võetud vabadusega seoses tekitatud mittevahalise kahju hüvitamist.<sup>158</sup> Riigi õigusabi on määratud ka asjas, milles isik esialgselt nõudis Justiitsministeeriumi toiminguga õigusvastasuse tuvastamist seoses tema kohta ajalehes avaldatud andmetega ning seejärel muutis oma kaebust nõudes nimetatud toiminguga tekitatud mittevahalise kahju hüvitamist muuhulgas seoses eraelu puutumatuse rikkumisega.<sup>159</sup> Riigi õigusabi on ka määratud seoses mittevahalise kahju hüvitamise nõudega, mille tekitamise aluseks olid halvad kinnipidamistingimused vanglas (inimväärikuse alandamine).<sup>160</sup>

Ühiskonna huvid on tihedalt seotud objektiivse õigusega. Positiivse õiguse kujunemise tingis vajadus luua ühiskonna eksistentsile stabiilne alus. Õiguse ülesanne on ühiskonna arendamine ja selle funktsioneerimise tagamine. Sellisel juhul on objektiivne õigus ise determineeritud ühiskonna huvide poolt ja kõik seadused on võetud vastu ühiskondlikest huvidest tingituna. Sellist argumentatsiooni toetab omakorda fakt, et parlamendi näol on tegemist ühiskonnaliikmete representatiivse esinduskoguga, kelle ühiskonnaliikmed on volitanud välja ütlema nende tahet. Seega võiks väita, et avalik huvi väljendub kõiges, mis Riigikogu poolt seadusena vastu võetakse.

<sup>155</sup> Karistusseadustik.- RT I 2001, 61, 364 ... RT I 2002, 86, 504.

<sup>156</sup> Riigi õigusabi seaduse eelnõu (249 SE I) seletuskiri, I. Peatük.  
Arvutivõrgus: file:///C:/Users/1/Downloads/040410004%20(3).pdf.

<sup>157</sup> RKTkm 29.12.2012, 3-2-1-120-12, p 15.

<sup>158</sup> RKPJKo 09.05.2006, 3-4-1-4-06, p 9.

<sup>159</sup> RKHKo 12.06.2012, 3-3-1-3-12, p-d 34 ja 47.

<sup>160</sup> RKHKm 05.06.2013, 3-3-1-6-13, p-d 1 ja 2.

Selleks, et miski muutuks õigussüsteemis ühiskondlikuks hüveks, peab see asjaolu muutuma õiguslikult tunnustatud ja selles tähenduses õigustatud huviks. Nii omandab huvi normatiivse staatuse ehk normi-iseloomu. Seega on avalik huvi põhjuseks, mille pärast kaitstakse üldist ehk ühiskondlikku hüve. Avalik huvi esitab nõudmisi kas tegevusele või tegevusetusele avaliku hüve kaitseks.<sup>161</sup> RVastS § 9 lg-s 1 sätestatud isiku subjektiivsed õigused on avalik-õiguslikud. Need õigused on sätestatud nii PS-s põhiõigustena kui ka EIÕK-s inimõigustena. Nimetatud õigused kujutavad endast nõ miinimumstandardeid, mille riigipoolne järgimine on hädavajalik, et iga konkreetne inimene saaks tunda ennast õiguse subjektina, mitte objektina. Samuti tagab nimetatud õiguste riigipoolne järgimine demokraatliku õigusriigi säilimist ning eristab liberaalse riigikorra totalitaarsest riigikorrast. Riigikohtu Halduskolleegium on seisukohal, et RVastS § 9 lg-s 1 nimetatud põhiõiguste rikkumisi (väärkuse alandamine, tervise kahjustamine, vabaduse võtmine, kodu või eraelu puutumatuse või sõnumi saladuse rikkumine, au või hea nime teotamine) eristab muudest põhiõiguste rikkumistest see, et selles sättes nimetatud põhiõigustesse sekkumise intensiivsus on erakordselt suur juba eelduslikult ning isik on riigipoolse õigusvastase tegevusetuse tõttu jäetud välise sekkumise eest riigi kaitseta. RVastS § 9 lg-s 1 nimetatud õiguste rikkumisel on pöördumatud tagajärjed.<sup>162</sup> Sellest tulenevalt esineb kõikide eelpoolnimetatud õiguste osas mitte lihtsalt avalik huvi, vaid tungiv avalik huvi, mis seisneb selles, et riik järgiks nimetatud põhiõigusi ja nende rikkumise korral saaks kannatanud isik nõuda kohtu kaudu riigilt tekitatud mittevaralise kahju hüvitist.

Tuleb märkida, et avalik-õiguslikes vaidlustes mittevaralise kahju hüvitamise nõude korral tungiva avaliku huvi olemasolu eeldus ei tähenda veel, et riigi õigusabi määratakse automaatselt. Ka sellisel juhul peab kohus kontrollima muude RÕS § 7 lg-s 1 sätestatud riigi õigusabi andmisest keeldumise aluseid. Vastavalt HKMS § 133 lg-le 1 võib kohus asja läbi vaadata oma õiglase äranägemise kohaselt lihtsustatud korras, kui kaebusega kaitstava õiguse rikkumine on väheoluline. Õiguste rikkumine loetakse väheoluliseks eelkõige siis, kui vaidlusalune hüve on varaliselt hinnatav ja selle väärtus ei ületa 200 eurot (mittevaralise kahjunõude puhul lähtutakse tavapärasest mõistlikust määrast, mitte kaebuse märgitud summast).<sup>163</sup> Lihtmenetluse korral viiakse halduskohtumenetlus läbi kiiremini kui tavalises korras, loobudes mh eelmenetlusest või kohtuistungist (HKMS § 134 lg 2 p 6). Seega juhul, kui halduskohus peab vajalikuks määrata asja läbivaatamise lihtmenetluses, võib ta mittevaralise kahju hüvitamise nõude korral keelduda riigi

<sup>161</sup> Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. – *Juridica* 2005 /III.

<sup>162</sup> RKHKo 31.03.2014, 3-3-1-53-13, p 41.

<sup>163</sup> K. Merusk, I. Pilving (koost), *Halduskohtumenetluse seadustik*. Komm. vlj. Tallinn: Juura, 2013, § 133, komm., B.II.

õigusabi määramisest RÕS § 7 lg 1 p 1 alusel, kui riigi õigusabi saamist taotletakse haldusprotsessis esindamiseks.

# KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärkideks oli: 1) välja selgitada, millistel juhtudel võib kohus, viidates uurimispõhimõttele, keelduda riigi õigusabi määramisest põhjendusega, et isik on ise võimeline kaitsma oma õigusi haldusprotsessis; 2) välja selgitada, kas mittevaralise kahju hüvitamise nõude esitamise korral riigi õigusabi määramisest keeld demokraatlikus õigusriigis on vajalik.

Käesoleva magistritöö hüpoteesideks olid järgmised väited: 1) halduskohtumenetluses on kohtul alati võimalik keelduda riigi õigusabi andmisest RÕS § 7 lg 1 p 1 alusel (isik on ise võimeline kaitsma oma õigusi), viidates halduskohtu uurimisprintsibile ja sellest tulenevale selgitamiskohustusele; 2) RÕS § 7 lg 1 p-s 6 sätestatud riigi õigusabi andmisest keeldumise aluse (mittevaralise kahju hüvitamise nõude esitamise korral) legitiimne eesmärk ei kaalu üles PS §-dest 15 ja 25 tulenevate põhiõiguste riivet.

Mõlemad hüpoteesid ei leidnud kinnitust.

Magistritöös jõudis selle autor järeldusele, et riigi õigusabi määramisega kaitstakse: õigust riigipoolsele abile (PS § 28 lg 2); kohtusse pöördumise õigust (PS § 15 lg 1 esimene lause) ja õigust võrdsele kohtlemisele (PS § 12) ning kindlustatakse proportsionaalsuse põhimõte (PS § 11). PS § 28 lg 2 sätestab, et riik peab tagama oma kodanikele, ja kui seadus teisiti ei sätesta, ka Eestis viibivatele välisriikide kodanikele ning kodakondsuseta isikutele, abi puuduse korral. Antud sätet tuleb käsitleda koosmõjus PS §-dega 13, 14 ja 15, mis kohustavad riiki looma tingimused, et tagada igäihe õigus pöörduda kohtusse. Igäihe võimalus saada kvaliteetset õigusnõuannet ja esindust kohtus on üheks oluliseks õiguste, vabaduste ja kohustuste teostamise tagatiseks. PS § 28 lõikes 2 ja §-s 12 ja § 15 esimeses lauses sätestatud põhiõiguste kaitseks on seadusandja võtnud vastu RÕS, mille mõte ja eesmärk on tagada isikute õigus võrdsele õiguskaitsele, nähes ette riigipoolse õigusabi andmise.

Seadusandja otsustas usaldada riigi õigusabi osutamise advokaatidele. See ei ole juhuslik. Esiteks on advokaat sooritanud advokaadieksami, mis on õigusteadmiste seisukohalt keeruline ning selle positiivseks sooritamiseks on vajalikud tugevad praktilised ja teoreetilised juriidilised teadmised erinevatest õigusharudest. Lisaks sellele on advokaadid seadusest tulenevate tegevuspiirangute kohaldamise tõttu võimalikult sõltumatud, neile on kehtestatud range konfidentsiaalsusnõue kliendisuhete käigus neile teatavaks saanud andmete suhtes. Välistatud on, et advokaadiks saab kriminaalse minevikuga inimene, samas puudub selline piirang õigusbüroos töötava juristi suhtes.

Seega annab riigile advokaadi staatus teatud garantii, et riigi õigusabi vajav isik saab advokaadi poolt suurema tõenäosusega kvalifitseeritud õigusabi. Advokaadi all tuleb mõista nii vandeadvokaati kui ka tema abi, kusjuures neil mõlemal on olemas pädevus osutada tasuta riigi õigusabi.

Eesti Vabariik kuulub EL nende liikmesriikide hulka, kus riigi õigusabi andmine on seadusega piiratud. Riigi õigusabi andmisest keeldumise alused on sätestatud RÕS § 7 lg-s 1 ammendava loeteluna. RÕS-le viitab ka HKMS § 110 lg 2, mille kohaselt menetlusabi andmisele advokaadi õigusabi eest tasumisel haldusprotsessis kohaldatakse HKMS 12. peatükis sätestatud üksnes niivõrd, kuivõrd RÕS-s ei ole sätestatud teisiti.

Riigi õigusabi määramise menetluse käivitamise tingimuseks on ainult isiku poolt esitatud nõuetele vastav kirjalik taotlus. On olemas riigi õigusabi taotluse ja riigi õigusabi taotleja majandusliku seisundi teatise näidisblanketid, mis on kättesaadavad Justiitsministeeriumi veebilehel, iga kohtumaja kantseleis ning advokaadibüroodes. Riigi õigusabi taotluse võib isik esitada eesti või inglise keeles. Samuti ei ole keelatud riigi õigusabi taotluste esitamine mingis muus keeles, kuid nende läbivaatamine ei ole kohtu jaoks kohustuslik ning saab toimuda juhul, kui taotlust läbivaatavale kohtunikule on taotluse sisu selge. Kohtule esitatud riigi õigusabi taotlus ei peata seaduses sätestatud ega kohtu poolt määratud menetlustähtaja kulgemist. Riigi õigusabi taotluse esitamine on lõivuvaba.

Kohtul puudub pädevus määrata riigi õigusabi oma algatusel isegi siis, kui ta peab seda vajalikuks. Riigi õigusabi saamiseks on õigustatud nii füüsilised kui ka piiratud ulatuses juriidilised isikud (v.a avalik-õiguslikud). Peamiseks riigi õigusabi saamise tingimuseks on isiku maksejõuetus, kuid tulenevalt kohtupraktikast seda kontrollitakse alles siis, kui ei esine muid RÕS § 7 lg-s 1 riigi õigusabi andmisest keeldumise aluseid.

Avalik-õiguslikes vaidlustes võib isik riigi õigusabi saamiseks pöörduda halduskohtusse (kui riigi õigusabi on tarvis saada kaebuse koostamiseks ja/või esindamiseks halduskohtumenetluses) ning maakohusse, kui avalik-õigusliku vaidluse lahendamiseks on seadusega ette nähtud kohustuslik kohtueelne menetlus (vaidemenetlus, kahjunõude menetlus). Käesoleva töö autor on seisukohal, et riigi õigusabi andmise pädevus oleks kõigi avalik-õiguslike vaidluste osas on vaja üle anda halduskohtu ainupädevusse. Nii haldusmenetluse kui ka halduskohtumenetluse ülesandeks on tekkinud avalik-õiguslike vaidluste lahendamine, esimesel juhul haldusorgani poolt, teisel juhul halduskohtu abil. Seega ei ole põhjendatud, et maakohus, kelle ülesandeks on lahendada tsiviil-

või süüteoasju, peab avalik-õiguslikes vaidlustes hindama, kas taotleja on ise võimeline kaitsma oma õigusi, kas taotlejal ei saa olla õigust, mille kaitsmiseks ta õigusabi taotleb, kas asjaoludest tulenevalt on taotleja võimalus oma õiguse kaitseks ilmselt vähene jne. Selleks peab maakohus olema teadlik kõikidest haldusmenetluses esineda võivatest nüanssidest, rääkimata haldusorgani tööd reguleerivatest üld- ja eriseadustest ja muudest õigustloovatest aktidest avaliku õiguse sfääris. Maakohtutel tekkivaid raskusi seoses riigi õigusabi määramisega vaide- ja kahjunõude menetlustes kinnitab ka kohtupraktika.

Kohtule esitatud riigi õigusabi taotlust ei tohi jätta tähelepanuta. Juhul, kui riigi õigusabi taotlus ei ole tagastatud, on kohtul kohustus vaadata taotlus sisuliselt läbi ja otsustada riigi õigusabi andmise üle. Riigi õigusabi määramise, sellest keeldumise, aga samuti ka taotluse tagastamise (sh läbivaatamata jätmise) korral annab kohus välja määruse, mis peab olema faktiliselt ja õiguslikult põhjendatud. Seda on vaja eelkõige selleks, et isik teaks, millistest õiguslikest ja faktilistest põhjendustest lähtus kohus kohtumääruse tegemisel ning nende põhjendustega mittenõustumise korral saaks kohtumäärust tõhusalt vaidlustada kõrgema instantsi kohtus.

RÕS § 17 lg-s 1 ettenähtud riigi õigusabi ülekandmise võimalus teise menetlusse on väga oluline tõhusa ja lünkadeta õiguskaitse põhimõtte järgimise aspektist. Sellisel juhul jätkab varem määratud advokaat riigi õigusabi osutamist ilma täiendavate formaalsusteta. Näiteks haldusmenetluses riigi õigusabi saanud isik on õigustatud saama riigi õigusabi, kui vaidluse esemeks olnud haldusakt vaidlustatakse halduskohtumenetluses. Kohtulahendi edasikaebamise puhul ei sõltu määratud riigi õigusabi jätkuvus sellest, kas määruskaebuse, apellatsioonikaebuse või kassatsioonikaebuse on esitanud riigi õigusabi saaja ise või tema vastaspool.

Halduskohtumenetluses ei ole uurimispõhimõtte ja sealt tulenev selgitamiskohustus absoluutsed. Nende kaudu saab kohus küll aidata kaebajal kaitsta halduskohtumenetluses oma riivatud õigusi, kuid uurimispõhimõtte võib, kuid ei pruugi õigusabi saamise vajadust halduskohtumenetluses alati kompenseerida. Seega ei saa RÕS § 7 lg 1 p 1 tõlgendada viisil, et halduskohtumenetluses on iga isik igas asjas võimeline oma õigusi ise kaitsma. Kohtulikust uurimisprintsiipest tulenev aktiivsus ei saa kasvada üle kaebuse esitajale õigusabi osutamiseks viisil, mida tavapäraselt osutavad esindajad. Seetõttu tuleb vajadusel isikule riigi õigusabi siiski määrata. Selline vajadus esineb, kui: 1) Haldusasi ei ole keeruline *per se*, kuid on keeruline seetõttu, et kutsub kaebajal esile tugevaid negatiivseid emotsioone. Paraku ei aita kohtuabi siin isiku emotsioone kuigivõrd ohjeldada ning seetõttu esineb riigi õigusabi määramise vajadus; 2) Haldusasi on keeruline iseenesest ning isikul puudub juriidiline haridus ja/või analoogsete asjade arutamise protsessuaalne kogemus. Ka sellisel

juhul ei ole õige keelduda isikule riigi õigusabi andmisest RÕS § 7 lg 1 p 1 alusel, kuna uurimispõhimõttega ja selgitamiskohustusega asja keerulisust ei kompenseeri.

Kohtu abil on isik võimeline ise kaitsma oma õigusi, kui: 1) Haldusasi ei ole keeruline *per se*, kuid on keeruline riigi õigusabi taotleja jaoks seetõttu, et tal puudub juriidiline haridus ja/või protsessuaalne kogemus. Sellisel juhul, kui ei esine muid erakorralisi asjaolusid, saab kohus aidata isikul tõhusalt kaitsta oma õigusi kohtuprotsessis; 2) Haldusasi on keeruline *per se*, kuid isikul on juriidiline haridus (oleneb siiski, kus kohas ja mis ajal omandatud) ja protsessuaalne kogemus. Sellisel juhul on halduskohtumenetluses asja keerulisuse tõttu esineda võivad raskused ületatavad isiku enda teadmiste ja vajaduse korral ka kohtu abil.

Analüüsitud oli, kas RÕS § 7 lg 1 p 6 on kooskõlas PS-ga. RÕS § 7 lg 1 p 6 (riigi õigusabi saamise keeld mittevaralise kahju nõude esitamise korral) riivab PS § 15 lg 1 esimeses lauses sätestatud kohtusse pöördumise õigust, samuti PS §-s 25 sätestatud õigust tekitatud mittevaralise kahju hüvitisele. RÕS § 7 lg 1 p-st 6 tuleneva keelu on legitiimseks eesmärgiks kohtute töökoormuse vähendamine ja riigi rahanduslike huvide kaitsmine. Leitud on, et RÕS § 7 lg 1 p 6 kohaldamisel selle legitiimne eesmärk on saavutatav. Juhul, kui RÕS § 7 lg 1 p-s 6 sätestatud piirangut ei oleks, tooks see kaasa täiendavat tööd kohtuametnikele, takistaks kohtuametnikel keskendumist teiste kohtuasjade lahendamisele ning võiks seeläbi põhjustada kohtuasjade venimist ja kohtu töö kvaliteedi langust. RÕS § 7 lg 1 p-st 6 tulenev riigi õigusabi määramise piirang on vajalik, kuna alternatiivse variandi (kohtuametnike arvu suurendamine) kohaldamine ei oleks nii riigi kui ka teiste isikute jaoks leebem meede. Kindlaks on tehtud, et RÕS § 7 lg 1 p 6 sätestatud piirang on väheintensiivne. Kui vastavat piirangut ei oleks seatud, tekiks olukord, kus isikud esitaksid varalise ja mittevaralise kahju nõudeid eraldi ning taotleksid iga kord eraldi riigi õigusabi. See viiks riigi vahendite ebaefektiivse kasutamiseni ning hälbiks menetlusökonoomia põhimõttest. Seega on RÕS § 7 lg 1 punktis 6 sätestatud piirangust tulenev riive isiku kohtusse pöördumise õiguse ja mittevaralise kahju hüvitamise nõude suhtes mõõdukas. Järelikult RÕS § 7 lg 1 p 6 ei ole vastuolus PS § 15 lg 1 esimese lausega ja §-ga 25 koosmõjus PS §-ga 28.

RVastS § 9 lg 1 sätestatud isiku subjektiivsed õigused on avalik-õiguslikud. Need õigused on sätestatud nii PS-s põhiõigustena kui ka EIÕK-s inimõigustena. Nimetatud õigused kujutavad endast nõ miinimumstandardeid, mille riigipoolne järgimine on hädavajalik, et iga konkreetne inimene saaks tunda ennast õiguse subjektina, mitte objektina. Samuti tagab nimetatud õiguste riigipoolne järgimine demokraatliku õigusriigi säilimist ning eristab liberaalse riigikorra totalitaarsest riigikorrast. Riigikohus on leidnud, et RVastS § 9 lg-s 1 nimetatud põhiõiguste

rikkumisi (väärikuse alandamine, tervise kahjustamine, vabaduse võtmine, kodu või eraelu puutumatus või sõnumi saladuse rikkumine, au või hea nime teotamine) eristab muudest põhiõiguste rikkumistest see, et selles sättes nimetatud põhiõigustesse sekkumise intensiivsus on erakordselt suur juba eelduslikult ning isik on riigipoolse õigusvastase tegevusetuse tõttu jäetud välise sekkumise eest riigi kaitseta. RVastS § 9 lg-s 1 nimetatud õiguste rikkumisel on pöördumatud tagajärjed. Sellest tulenevalt esineb kõikide eelpoolnimetatud õiguste osas tungiv avalik huvi, mis seisneb selles, et riik järgiks nimetatud põhiõigusi ja nende rikkumise korral saaks kannatanud isik nõuda kohtu kaudu riigilt tekitatud mittevahalise kahju hüvitist.



# НАЗНАЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРАВОВОЙ ПОМОЩИ В АДМИНИСТРАТИВНО-СУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

## РЕЗЮМЕ

Целью данной магистерской работы было: 1) выяснить, в каких случаях суд, ссылаясь на принцип исследования, может отказаться от назначения государственной правовой помощи обосновывая это тем, что лицо само может защитить свои права в административно-судебном производстве; 2) выяснить, нужен ли в демократическом правовом государстве отказ от назначения государственной правовой помощи в случае требования неимущественного ущерба.

Гипотезами данной магистерской работы были следующие утверждения 1) в административно-судебном производстве суд может всегда отказаться от назначения государственной правовой помощи на основании пункта 1 ст. 1 § 7 закона о государственной правовой помощи ЗоГПП (лицу отказывают в назначении государственной правовой помощи если лицо может само защитить свои права), ссылаясь на принцип исследования и объяснительную обязанность административного суда; 2) легитимная цель пункта 6 ст. 1 § 7 ЗоГПП (лицу отказывают в назначении государственной правовой помощи если лицо требует возмещения морального вреда и отсутствует сильный публичный интерес) не перевесит нарушения прав установленных в ст. 1 § 15 и в §-фе 25 основного закона (ОЗ).

Обе гипотезы не нашли подтверждения.

В магистерской работе пришли к выводу, что назначением государственной правовой помощи защищаются: право на государственную помощь – § 28 ст. 2 ОЗ; право на обращение в суд – ОЗ § 15 ст. 1 первое предложение, и соблюдаются принципы равноправия и пропорциональности. Ст. 2 § 28 ОЗ-на устанавливает, что государство должно обеспечивать своим гражданам и если закон не устанавливает другое, то также находящимся на территории Эстонии гражданам других стран и лицам без гражданства, помощь. Данную статью следует использовать совместно с §-ми 13, 14 и 15 ОЗ, которые обязуют государство создать условия, чтобы обеспечить право каждого для обращения в суд. Возможность каждого получить качественный правовой совет и представление в суде является одним из важных прав по обеспечению свобод. Для защиты прав установленных

в §-х 12, 15 и 28 ст 2 ОЗ-на, законодатель принял ЗоГПП, цель которого обеспечить право лица на равноправную правовую защиту, предусмотрев назначение государственной правовой помощи.

В ходе исследования выяснилось, что решение законодателя доверить оказание государственной правовой помощи адвокатам не случайно. Во-первых, адвокат задал адвокатский экзамен, которых с точки зрения правовых знаний является довольно сложным. Также адвокаты, исходя из устанавливающих ограничения законов на деятельность, являются более независимыми. Для них установлены строгие требования конфиденциальности в отношении данных полученных от клиентов. Исключено, чтобы адвокатом стало лицо с криминальным прошлым, однако в отношении юриста, работающего в юридическом бюро, такое ограничение отсутствует. Поэтому статус адвоката даёт государству в какой-то степени гарантию, что лицо, нуждающееся в государственной правовой помощи, с большой вероятностью получит от адвоката квалифицированную правовую помощь. Дополнительно выяснилось, что под адвокатом подразумевается, как поверенный адвокат, так и помощник поверенного адвоката.

Выяснилось, что Эстонская Республика принадлежит к ряду тех стран членов Европейского Союза, в которых назначение государственной правовой помощи ограничено. Основания для отказа в назначения государственной правовой помощи установлены в ст. 1 § 7 ЗоГПП исчерпывающим перечнем. На ЗоГПП ссылается также административно-судебный процессуальный кодекс (АСПК) в ст 2 § 110, и согласно которому при назначении процессуальной помощи касающейся оплаты услуг адвоката за правовую помощь административно-судебном процессе, применяется положения АСПК постольку поскольку иное не установлено ЗоГПП.

Условием для начала производства по назначению государственной правовой помощи является отвечающее установленным требованиям и предоставленное лицом в письменной форме ходатайство. В помощь ходатайствующему лицу имеется бланк ходатайства о государственной правовой помощи и бланк извещения, в котором ходатайствующее лицо указывает своё экономическое положение. Эти бланки доступны на веб-странице Министерства юстиции, в канцеляриях судов и в адвокатских бюро. Лицо может подавать ходатайство о государственной правовой помощи на эстонском или английском языках. Также не запрещено предоставление иноязычных ходатайств, однако их рассмотрение не является для суда обязательным и может происходить только в случае, если судье

рассматривающему данное ходатайство, ясно его содержание. Предоставленное суду ходатайства о получении государственной правовой помощи, не останавливает истечение законом установленных сроков, а также истечение процессуальных сроков, назначенных судом для совершения действий. Предоставление ходатайства о получении государственной правовой помощи не облагается государственной пошлиной.

У суда отсутствует компетенция назначать государственную правовую помощь по своей инициативе, даже если он считает, что в этом есть необходимость. Получить государственную правовую помощь имеют право, как физические, так и в ограниченной форме юридические лица (за исключением публично-правовых юридических лиц). Главным условием для получения государственной правовой помощи является неплатежеспособность лица, однако исходя из судебной практики это условие проверяется только после того, если не установлены иные указанные в ст 1 § 7 ЗоГПП основания для отказа в её предоставлении.

Было установлено, что в публично-правовых спорах для получения государственной правовой помощи лицо может обратиться в административный суд (если правовая помощь требуется для составления жалобы или представительства в судебно-административном производстве) и в уездный суд, если для разрешения публично-правового спора законом предусмотрено обязательное досудебное производство. Пришли к выводу, что компетенцию по назначению государственной правовой помощи во всех публично-правовых спорах надо полностью передать административному суду. Задачей как административного, так и административно-судебного производства является разрешение возникших административно-правовых споров, в первом случае административным органом, во втором случае при помощи административного суда. Поэтому с правовой точки зрения неправильно, что уездный суд, основной задачей которого является рассмотрение гражданских дел, а также дел по проступкам пресуплениям, должен оценивать в публично-правовых спорах может ли ходатайствующий сам защитить свой права, есть ли у ходатайствующего право для защиты которого он желает получить правовую помощь, а также является ли очевидным, что возможности ходатайствующего в защите своих прав малы. Для этого уездный суд должен быть осведомлён обо всех нюансах, которые могут возникнуть в административном процессе, не говоря о основных и частных законах, регулирующих деятельность административного органа. В связи с вышеупомянутым возникающие в уездных судах проблемы, также подтверждает судебная практика.

Установлено, что предоставленное суду ходатайства на получение государственной правовой помощи нельзя оставлять без внимания. В случае если ходатайство не было возвращено, суд обязан рассмотреть ходатайство по существу и решить вопрос о назначении правовой помощи. В случае назначения государственной правовой помощи, отказа от назначения, а также возврата ходатайства, суд делает постановление, которое должно быть обоснованно как фактически, так и юридически. Это необходимо прежде всего для того, чтобы лицо знало, из каких фактических и правовых обоснований исходил суд при составлении постановления и в случае несогласия мог бы аргументированно оспорить данное постановление в суде высшей инстанции.

Пришли к выводу, что в ст. 1 § 17 ЗоГПП предусмотренная возможность о переносе назначенной правовой помощи в другое производство, очень важна с точки зрения принципа непрерывной правовой защиты. В этом случае назначенный адвокат продолжает осуществлять правовую помощь без дополнительных формальностей. Например, лицо, получившее государственную правовую помощь в административном производстве, имеет по-прежнему право на продолжение её осуществления, если являющийся предметом спора административный акт оспаривается в административно-судебном производстве. Также выяснилось, что в случае обжалования судебного решения действие назначенной государственной правовой помощи не зависит от того, кто из участников процесса обжалует данное судебное решение.

В магистерской работе пришли к выводу, что принцип исследования и из него исходящая объяснительная обязанность в административно-судебном производстве не абсолютны. Через них суд конечно может помочь жалобщику защитить свои нарушенные права в административно-судебном процессе, однако принцип исследования может, но не должен всегда компенсировать надобность назначения государственной правовой помощи в административно-судебном процессе. Поэтому пункт 1 ст. 1 § 7 ЗоГПП нельзя трактовать так, что в административно-судебном процессе каждое лицо может само защитить свои права. Активность суда, исходящая из принципа исследования, не может перерасти в правовую помощь, которую оказывает представители жалобщику. Поэтому в случае надобности лицу всё-таки необходимо назначать государственную правовую помощь. Было установлено, что такая необходимость имеется если: 1) административное дело не является сложным по независящим от лица причинам (*per se*), однако сложное из-за того, что вызывает у жалобщика негативные эмоции. Увы в данном случае помощь суда не помогает справиться с эмоциями и поэтому возникает надобность в назначении государственной

правовой помощи; 2) административное дело является сложным *per se*, и у лица отсутствует юридическое образование и/или процессуальный опыт обсуждения аналогичных дел.

Также в ходе исследования пришли к выводу, что с судебной помощью лицо может само защищать свои права если: 1) Административное судебное дело не сложное *per se*, однако сложное по причинам исходящих от ходатайствующего лица в виду того, что у него отсутствует юридическое образование и/или процессуальный опыт. В этом случае суд может помочь эффективно защищать свои права в административно-судебном процессе; 2) Судебное дело сложное по независящим от лица причинам, но у лица имеется юридическое образование и процессуальный опыт. В данном случае трудности, которые могут возникнуть в связи со сложностью дела в производстве, преодолеваются за счёт знаний самого лица, а также при возникшей необходимости с судебной помощью (принцип исследования и объяснительная обязанность).

Было установлено, что пункт 6 ст. 1 § 7 ЗоГПП (запрет на получение государственной правовой помощи при требовании возмещения неимущественного ущерба) нарушает в ст. 1 (первое предложение) § 15 ОЗ-на и в § 25 установленное право на требование причинённого неимущественного ущерба. Легитимной целью исходящего из пункта 6 ст. 1 § 7 ЗоГПП запрета на правовую помощь является уменьшение рабочей нагрузки судов и защита государственных финансовых интересов. Было найдено, что при применении пункта 6 ст. 1 § 7 ЗоГПП легитимная цель запрета является достижимой. В случае если бы не было в пункте 6 ст. 1 § 7 ЗоГПП установленного ограничения, это принесло бы дополнительной работы судебным чиновникам, препятствовало бы концентрироваться судебным чиновникам на рассмотрении других дел, что могло-бы быть причиной затягивания рассмотрения судебных дел и понижения качества работы судов. Пришли к выводу, что исходящий из пункта 6 ст. 1 § 7 ЗоГПП запрет необходим для достижения легитимной цели, поскольку применение альтернативного варианта (увеличение числа судебных работников) не было бы для как для государства, так и для других лиц более мягким методом. Установлено, что в пункте 6 ст. 1 § 7 ЗоГПП имеющийся запрет не интенсивный. Если бы данный запрет не был бы установлен, то возникла бы ситуация, где лица предоставляли бы требования по возмещению имущественного и неимущественного ущерба отдельно и ходатайствовали би в каждом случае отдельно получение государственной правовой помощи. Это привело бы к неэффективному использованию государственных ресурсов и уклонению от принципа экономии в судебном производстве.

Поэтому исходящее из пункта 6 ст. 1 § 7 ЗоГПП нарушение права на обращение в суд установленного в ст 1 (первое предложение) § 15 ОЗ-на, а также нарушение права на возмещение имущественного ущерба, установленного в §-е 25 ОЗ-на, является умеренным. Следовательно пункт 6 ст. 1 § 7 ЗоГПП не находится в противоречии с ст 1 (первое предложение) § 15 ОЗ-на, а также с §-ом 25 ОЗ-на.

Было найдено, что в законе о государственной ответственности (ЗоГО) ст. 1 § 9 установленные субъективные права лица, являются публично-правовыми. Эти права установлены как в ОЗ-не основными правами, так и в Европейской конвенции по правам человека как права человека. Названные права представляют из себя так называемые минимальные стандарты, соблюдение которых государством необходимо для того чтобы каждое конкретное лицо могло бы чувствовать себя не объектом, а субъектом права. Также соблюдение государством в ст. 1 § 9 ЗоГО установленных прав обеспечивает сохранность демократического правового государства и отличает либеральный государственный строй от тоталитарного. Государственный суд установил, что нарушения в ст. 1 § 9 ЗоГО установленных прав (унижение человеческого достоинства, причинение вреда здоровью, ограничение свободы, нарушение неприкосновенности дома и частной жизни, а также нарушение тайны переписки, осквернение чести и имени) отличает от других основных прав то, что интенсивность вмешательства в названные права является очень большой уже предположительно и лицо, при противоправных действиях со стороны государства, оставлено без защиты. При нарушении в ст. 1 § 9 ЗоГО установленных прав возникают необратимые последствия. Поэтому в отношении данных прав возникает усиленный публичный интерес, который состоит в том, чтобы государство соблюдало данные права и в случае их нарушения пострадавшее лицо смогло бы потребовать через суд от государства возмещение причинённого неимущественного вреда.

## KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

### KASUTATUD KIRJANDUS

1. Laffranque, J. Kas ja kuidas vaidlustada vaesust, demokraatiapuudust ja õiguskaitse nappust? Juridica 2013/I.
2. Juurdepääs õigusemõistmisele Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas. - Riigikohtu õigusteabe osakond 2010. - Arvutivõrgus: [http://www.riigikohus.ee/vfs/1054/G%20Gustavson\\_juurdepaas\\_oigusemoistmisele.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1054/G%20Gustavson_juurdepaas_oigusemoistmisele.pdf).
3. Lõhmus, K. Võrdsusõiguse kontroll Riigikohtus ja Euroopa Inimõiguste Kohtus. - Juridica 2003/II.
4. R. Kanger, L. Võrdse kohtlemise ja diskrimineerimise alased kaasused Eesti Vabariigi Riigikohtu praktikas. Tartu, 2007. - Arvutivõrgus: [http://www.riigikohus.ee/vfs/682/t6lkimiseks\\_MEMO-eriraportoor%20%28L\\_Kanger%29.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/682/t6lkimiseks_MEMO-eriraportoor%20%28L_Kanger%29.pdf).
5. R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn. Juura, 2004.
6. N. Emiliou. The Principle of Proportionality in European Law. A. Comparativ Study. London: Kluwer Law 1996.
7. Merusk, K., Pilving, I (koost). Halduskohtumenetluse seadustik. Komm. vlj. Tallinn: Juura, 2013.
8. E. Andresen, Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine ja kahju hüvitamine riigivastutusõiguses. – Juridica 2006/III.
9. Andresen, E. Riigivastutus. Õppematerjal kohtunikele. Tartu: Riigikohus, koolitusosakond, 2009.
10. R. Alexy, Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001 eriväljaanne.
11. L. Kanger, Kahju hüvitamise nõue riigivastutuse seaduse alusel. Riigikogu toimetised, RiTO 18, 2008.-  
Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=13558&op=archive2>.
12. Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. – Juriidica 2005/III.
13. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. - Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee>.
14. Riigi õigusabi seaduse eelnõu (249 SE I) seletuskiri. - Arvutivõrgus:
15. Riigi õigusabi süsteemi korraldamise stseanariumid. Justiitsministeeriumi analüüs 2015. –Arvutivõrgus: [http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/riigi\\_oigusabi\\_susteemi\\_korraldamise\\_stseanariumid\\_12.01.2016.pdf](http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/riigi_oigusabi_susteemi_korraldamise_stseanariumid_12.01.2016.pdf).
16. Õiguskantsleri pöördumine Eesti Kohtunike Ühingu poole. -  
Arvutivõrgus: [http://www.ekou.ee/doc/2015-03-16\\_OK- menetlusabi-taotluse-keel.pdf](http://www.ekou.ee/doc/2015-03-16_OK- menetlusabi-taotluse-keel.pdf).

## KASUTATUD ÕIGUSAKTID

1. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT 1992, 26, 349 ... RT I, 15.05.2015, 2.
2. Riigi õigusabi seadus. - RT I 2004, 56, 403 ... RT I, 06.01.2016, 29.
3. Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I, 23.02.2011, 3 ... RT I, 13.04.2016, 3.
4. Riigivastutuse seadus. - RT I 2001, 47, 260, ... RT I, 13.09.2011, 11.
5. Advokatuuriseadus. - RT I 2001, 36, 201 ... RT I, 04.03.2016, 2.
6. Kohtute seadus. - RT I 2002, 64, 390 ... RT I, 10.03.2015, 15.
7. Lepitusseadus. - RT I 2009, 59, 385.
8. Vangistusseadus. - RT I 2000, 58, 376 ... RT I, 23.03.2015, 141.
9. Haldusmenetluse seadus. - RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 8.
10. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. - RT I 2005, 26, 197 ... RT I, 10.03.2016, 10.
11. Riigilõivuseadus.- RT I, 30.12.2014, 1 ... RT I, 31.12.2015, 37.
12. Täitemenetluse seadustik. - RT I 2005, 27, 198 ... RT I, 17.12.2015, 81.
13. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. - RT II 2010, 14, 54.
14. Karistusseadustik.- RT I 2001, 61, 364 ... RT I 2002, 86, 504.
15. Võlaõigusseadus.- RT I 2001, 81, 487 ... RT I 11.03.2016, 2.

## KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

1. EIKo 12.07.2001, 44759/98, *Ferrazzini vs. Itaalia*.
2. EIKo 21.10.1997, 24194/94, *Pierre-Bloch vs. Prantsusmaa*.
3. EIKo 27.10.1983, 14448/88, *Dombo Beheer vs. Madalmaad*.
4. EIKo 23.10.1996, 17748/91, *Ankerl vs. Šveits*.
5. EIKo 19.01.2016, 17429/10, *Kalda vs. Eesti*.
6. EIKo 06.04.2000, 35382/97, *S. A. vs. Portugal*.
7. EIKo 28.05.1985, p 57, *Ashingdane vs Ühendkuningriik*.
8. RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09.
9. RKHKo 21.11.2011, 3-3-1-27-11.
10. RKÜKo 11.10.2001, 3-4-1-7-01.



11. RKÜKo 05.03.2011, 3-4-1-2-01.
12. RKÜKo 06.01.2004, 3-3-2-1-04.
13. RKPJKm 07.12.2009, 3-4-1-22-09.
14. RKHKm 24.11.2015, 3-3-1-64-15.
15. RKEKm 27.05.2009, 3-3-4-6-09.
16. RKEKm 23.09.2014, 3-3-4-7-14.
17. RKEKm 23.09.2014, 3-3-4-4-14.
18. RKHKm 10.06.2013, 3-3-1-18-13.
19. RKKKm 30.11.2010, 3-1-1-95-10.
20. RKTKm 13.02.2013, 3-2-1-152-12.
21. RKHKm 14.09.2005, 3-3-1-52-05.
22. RKHKm 15.12.2011, 3-3-1-57-11.
23. RKHKm 11.06.2014, 3-3-1-41-14.
24. RKHKm 17.12.2013, 3-3-1-74-13.
25. RKHKm 20.02.2008, 3-3-1-4-08.
26. RKHKm 04.10.2010, 3-3-1-51-10.
27. RKTKm 13.01.2009, 3-2-1-134-08.
28. RKTKo 29.10.2008, 3-2-1-97-08.
29. RKTKm 19.03.2008, 3-2-1-9-08.
30. RKHKm 12.12.2012, 3-3-1-59-12.
31. RKHKm 03.12.2012, 3-3-1-61-12.
32. RKHKm 04.04.2003, 3-3-1-32-03.
33. RKHKo 23.10.2001, 3-3-1-49-01.
34. RKHKo 21.04.2010, 3-3-1-14-10.
35. RKHKo 12.10.2009, 3-3-1-50-09.
36. RKHKo 03.04.2007, 3-3-1-6-05.
37. RKPJKo 26.11.2007, 3-4-1-18-07.
38. RKTKm 11.03.2008, 3-2-1-7-08.
39. RKÜKo 30.08.2011, 3-3-1-15-10.
40. RKÜKo 11.12.2012, 3-3-1-75-11.
41. RKHKm 02.11.2005, 3-3-1-58-05.
42. RKHKm 15.02.2006, 3-3-1-80-05.
43. RKHKo 16.01.2007, 3-3-1-91-06.
44. RKHKo 22.03.2006, 3-3-1-2-06.
45. RKHKo 06.06.2002, 3-3-1-27-02.

46. RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01.
47. RKHKo 30.01.2012, 3-3-1-78-11.
48. RKTKo 19.03.2012, 3-2-1-4-12.
49. RKHKo 05.10.2006 3-3-1-44-06.
50. RKTKo 31.05.2007, 3-2-1-54-07.
51. RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09.
52. RKPJKo 12.10.2011, 3-4-1-15-11.
53. RKPJKo 26.03.2009 3-4-1-16-08.
54. RKÜKo 03.12.2007 3-3-1-41-06.
55. RKPJKm 03.04.2008, 3-4-1-3-08.
56. RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07.
57. RKÜKo 10.04.2012, 3-1-2-2-11.
58. RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07.
59. RKÜKo 29.11.2011, 3-3-1-22-11.
60. RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09.
61. RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00.
62. RKÜKo 07.12.2009, 3-3-1-5-09.
63. RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02.
64. RKPJKo 04.04.2011, 3-4-1-9-10.
65. RKTKm 29.12.2012, 3-2-1-120-12.
66. RKPJKo 09.05.2006, 3-4-1-4-06.
67. RKHKo 12.06.2012, 3-3-1-3-12.
68. RKHKm 05.06.2013, 3-3-1-6-13.
69. RKHKo 31.03.2014, 3-3-1-53-13.
70. TrtHKm 09.06.2010, 3-09-907.
71. TrtRnKm 09.10.2014, 3-14-52373.
72. TlnRnKm 03.08.2012, 3-12-1625.
73. TrtRnKm 16.05.2015, 3-14-50415.
74. TrtRnKm 10.09.2015, 3-14-50655.
75. TrtRnKm 18.12.2015 3-15-2743.
76. TlnRnKm 27.11.2006, 3-06-1171.
77. TlnRnKm 09.12.2013, 2-13-35731.
78. TlnRnKm 01.06.2015, 3-14-50699.
79. TrtHKm 08.01.2015, 3-14-53082.
80. TrtRnKm 13.10.2015, 3-15-2444.

## **LISA 1. Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Dmitri Skatško (sünnikuupäev: 24.09.1983),

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Riigi õigusabi määramine halduskohtumenetluses”, mille juhendaja on dotsent Vallo Olle,
  - 1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
  - 1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Sillamäel, 01.05. 2016.